

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIOVANA OLIVEIRA SANTOS

**O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL COMO INFLUENCIADOR NO
PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR
DOS ANOS 1980**

UBERLÂNDIA
2019

GIOVANA OLIVEIRA SANTOS

**O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL COMO INFLUENCIADOR NO
PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR
DOS ANOS 1980**

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito básico para a obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais, sob
orientação da Profa. Dra. Marisa Silva Amaral.

UBERLÂNDIA
2019

O Fundo Monetário Internacional como influenciador no processo de financeirização da economia brasileira a partir dos anos 1980

Giovana Oliveira Santos

Uberlândia, 15 de janeiro de 2020

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Marisa Silva Amaral
(Orientadora – IERI UFU)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça
(IERI – UFU)

Prof. Dr. Pedro Henrique de Moraes Cícero
(IERI – UFU)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as oportunidades que tive durante a graduação e pelas amizades e experiências durante esses quatro anos. Aos meus pais, Marcos e Valquíria e a minha irmã, Natália, obrigada por sempre me apoiarem nas minhas decisões e por não medirem esforços em me ajudar. Aos meus avós, tios e tias, primas, muito obrigada por todo o carinho e por sempre estarem torcendo pelas minhas escolhas.

Agradeço as minhas amigas, Day, Lara, Maju Barros, Nicoli, Lele, Andrea, Maju Basílio e Ju Almeida, pela amizade, e por serem tão presentes na minha vida.

Agradeço também as amizades que fiz durante a graduação – Vitória, Diandra, Kallan, Bea, Elo, Júlia Hansen, Brenda, Tati e Ingrid, obrigada por todo o companheirismo durante esses 4 anos.

Ao pessoal que me acompanhou durante a construção do VI UFUMUN – Rafa, Carol, Letícia, Eric, obrigada por todas experiências que tivemos durante a organização desse evento, que fez grande parte da minha graduação e pela amizade que foi construída.

À professora Barbara Motta e à minha orientadora Marisa Silva Amaral, agradeço por toda a ajuda, apoio, e carinho e por serem professoras maravilhosas. Sou grata por ter conhecido e por ter tido a oportunidade de aprender com vocês.

RESUMO

A década de 1970, além do fim do sistema consolidado na conferência de Bretton Woods (1944), foi um período marcado por várias reestruturações na economia mundial que permitiram a maior movimentação dos fluxos de capitais internacionais. Além disso, ainda nessa década, assistimos a dois “choques do petróleo” (em 1973 e 1979), que causaram um acúmulo de dólares no sistema, valorizado por meio de empréstimos direcionados a países periféricos, particularmente latino-americanos, dentre eles o Brasil, país sobre o qual se concentra esse estudo. Em 1979, devido à elevação das taxas de juros norte-americanas num movimento conhecido como “choque Volcker”, os valores desses empréstimos se multiplicaram, causando a crise da dívida externa no início dos anos 1980 no Brasil. Em consequência, recorre-se pela primeira vez ao FMI e, durante as negociações, a organização exigiu o cumprimento de metas e condicionalidades que eram constituídas de medidas que, conforme o trabalho apresentará, inicialmente indicavam a necessidade de redução dos gastos fiscais e adoção de certas políticas monetárias. Devido às mudanças no sistema internacional, com o desenrolar de uma série de inovações financeiras, o FMI reorganizou essas políticas em acordo com os receituários neoliberais, que, em 1990, apontavam a necessidade de fornecer um ambiente positivo para a atuação do mercado financeiro. Dessa forma, o presente trabalho tem como propósito apresentar os desdobramentos da estrutura internacional econômica após o fim de Bretton Woods, em sequência realizar uma análise interna do FMI, e, por fim, entender, a partir das condicionalidades, como suas políticas favoreceram o projeto neoliberal e permitiram o avanço de uma financeirização subordinada nos países periféricos, em específico o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: FMI, Brasil, financeirização, condicionalidades.

ABSTRACT

The 1970s, in addition to the end of the consolidated system at the Bretton Woods conference (1944), was a period marked by several restructurings in the world economy that allowed for a greater movement of international capital flows. In addition, even in that decade, we witnessed two “oil shocks” (in 1973 and 1979), which caused an accumulation of dollars in the system, valued through loans directed to peripheral countries, particularly Latin America, among them Brazil, the country on which this study is focused. In 1979, due to the rise in US interest rates in a movement known as the “Volcker shock”, the values of these loans multiplied, causing the external debt crisis in the early 1980s in Brazil. As a consequence, the IMF is reached for the first time and, during the negotiations, the organization demanded the fulfillment of goals and conditionalities that consisted of measures that, as the research development will present, initially indicated the need to reduce tax expenditures and adopt certain monetary policies. Due to changes in the international system, as a series of financial innovations unfolded, the IMF reorganized these policies in accordance with neoliberal prescriptions, which, in 1990, pointed out the need to provide a good and prosperous environment for the financial market to operate. Thus, the present work aims to present the developments of the international economic structure after the end of Bretton Woods System, in sequence to carry out an internal analysis of the IMF, and, finally, to understand, from the conditionalities, how its policies favored the neoliberal agenda and allowed the advancement of subordinated financialization in peripheral countries, specifically Brazil.

Keywords: IMF, Brazil, financialization, conditionality

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura de governança do FMI.....	27
---	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Conta financeira brasileira (1960-2014).....	45
Gráfico 2 – Renda de Investimentos Despesas (US\$ milhões) 1947-2014.....	48
Gráfico 3 – Serviços e Rendas – Rendas (investimento direto + investimento em carteira + juros de outros investimentos + salários e ordenados).....	48
Gráfico 4 – Formação Bruta de Capital Fixo/ PIB (%) Média da % das décadas de 1950 a 2000	49

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1.....	12
O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA MUNDIAL: DE BRETTON WOODS ÀS TRANSFORMAÇÕES DO PÓS-1970.....	12
1.1 Bretton Woods	12
1.2 Transformações pós 1970	16
1.3 Aspectos da Financeirização	21
CAPÍTULO 2.....	26
O FMI ONTEM E HOJE	26
2.1. Condicionalidades	32
2.2. As negociações entre FMI e os países deficitários	35
CAPÍTULO 3.....	37
O PAPEL DO FMI NA INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO	37
3.1 Negociações com o FMI e aspectos que influenciaram na financeirização da economia brasileira	37
3.2 Financeirização da economia brasileira	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

A década de 1970 foi marcada por vários acontecimentos econômicos internacionais, inicialmente devido aos choques do petróleo, e, ao fim da década, com a elevação das taxas de juros dos EUA (o chamado “choque Volcker”¹) e o aumento das atividades financeiras transnacionais. Em decorrência desses acontecimentos, os países periféricos, especialmente os latino-americanos, enfrentaram problemas econômicos devido ao aumento do seu endividamento externo, algo que foi posteriormente acompanhado de crises financeiras recorrentes.

Nessas circunstâncias, observa-se uma intensificação da atuação do Fundo Monetário Internacional e de outras instituições internacionais nesses países, com interferências que apresentavam o claro propósito de induzi-los à adoção de políticas neoliberais. Assim, o FMI passa a ser um dos principais protagonistas para a consolidação dessas políticas, condensadas no conhecido Consenso de Washington, com proposições que influenciaram sobremaneira as reformas estruturais (não só econômicas) nos países endividados.

No Brasil, o FMI passa a atuar com maior vigor na década de 1980, momento em que o país recorre a este organismo em busca de empréstimos devido ao tamanho de sua dívida externa – substancialmente elevada em razão do “choque Volcker”, considerando-se o fato de que os contratos incluíam cláusulas de atrelamento da dívida às taxas de juros internacionais (TOUSSAINT, 2002). Nesse período, o FMI utiliza um método de “imposição” de metas e políticas a partir das cartas de intenção, que, na visão do Fundo, seriam necessárias para que se estabelecesse, diante do mercado internacional, clara demonstração de que estavam sendo feitos esforços em favor da diluição da dívida, o que supostamente abriria as portas para o desenvolvimento econômico a partir da entrada em massa de poupança externa.

Essas políticas se apresentam como condicionalidades para que houvesse continuidade de entrada de capital estrangeiro, cujo fluxo dependeria da realização de reformas econômicas estruturais, tais como a liberalização comercial e financeira, ajustes fiscais, desregulamentação dos mercados, inclusive o mercado de trabalho, mudanças importantes na forma de atuação do Estado, dentre outras práticas de matriz neoliberal. Nesse momento de negociação com o Fundo, o Brasil realiza internamente algumas

¹ Em referência a Paul Volcker, presidente do FED (Reserva Federal dos EUA) de 1979 a 1987.

mudanças econômicas, particularmente em seu sistema financeiro, dando início ao processo de financeirização da economia brasileira, tida por muitos analistas como uma financeirização subordinada que, nos termos de Paulani e Pato (2005), reforça a atuação do país como mera plataforma de valorização financeira para os países do núcleo desse sistema.

Isto posto, esta monografia pretende tratar da forma a partir da qual as condicionalidades e outras medidas de interferência do FMI na condução da política econômica brasileira conduziram a tal processo de financeirização. Para tanto, nos caberá entender o contexto econômico internacional a partir das mudanças da década de 1970, assim compreendendo as modificações da economia mundial e o início da financeirização em escala mundial, objeto do primeiro capítulo. No segundo capítulo, buscaremos apresentar a criação do FMI, identificando suas transformações a partir das mudanças do sistema econômico internacional, e, nesse contexto, suas interferências nas mudanças políticas dos países da América Latina, em especial o Brasil. Com isso, será possível apontar as condicionalidades impostas pelo Fundo a este país, vistas retoricamente como forma de alcançar o desenvolvimento econômico. Toda essa discussão nos permite fechar a análise com o tratamento acerca do início do processo de financeirização da economia brasileira, relacionando seus movimentos iniciais com as mencionadas condicionalidades e apontando para, na verdade, as dificuldades que cria ao desenvolvimento econômico do país, algo que será explicitado no terceiro capítulo.

CAPÍTULO 1

O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA MUNDIAL: DE BRETTON WOODS ÀS TRANSFORMAÇÕES DO PÓS-1970

Este primeiro capítulo tem como objetivo analisar as principais políticas e mudanças a partir de Bretton Woods que permitem identificar de que forma ocorreram os desdobramentos do fim das medidas definidas nessa conferência (mais especificamente o fim do padrão dólar-ouro), e como, a partir dos anos de 1970, as políticas adotadas conduziram o ambiente internacional à fase de financeirização.

1.1 Bretton Woods

A conferência de Bretton Woods ocorreu nos Estados Unidos em 1944, e o seu propósito inicial seria a formação de políticas econômicas a serem seguidas pelos países com o intuito de restaurar a ordem econômica perdida devido à Segunda Guerra Mundial e à crise de 1929. As definições da conferência envolviam medidas como o regime de câmbio fixo, a paridade entre o ouro e o dólar, a livre conversibilidade da moeda nacional, o que garantiu a mobilidade de capitais entre os países, além da criação de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, originalmente encarregados de garantir as bases para a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico.

Durante a conferência, os Estados Unidos e a Inglaterra foram os dois países mais influentes nas decisões, sendo representados respectivamente por Harry Dexter White e John Maynard Keynes, que apresentavam suas perspectivas em relação a como deveria ser construída essa nova ordem econômica. White, ao contrário de Keynes, defendia uma perspectiva a partir da qual o dólar deveria se estabelecer como moeda central do sistema, por ser aceita internacionalmente e “transmitir confiança” aos investidores. Assim, a proposta – que foi implementada – inseriu o dólar dentro do sistema de paridade em relação ao ouro (COZENDEY, 2013). White visava, com isso, a construção de um sistema de administração global conduzido pelos EUA, que tinham como um dos objetivos centrais na conferência garantir a sua liberdade política e econômica e o papel importante do dólar no sistema.

Por outro lado, a perspectiva de Keynes na conferência apontava para a necessidade de criação de uma autoridade monetária supranacional caso houvesse o

estabelecimento de uma moeda de valor internacional no sistema. Essa autoridade deveria assegurar que não houvesse desequilíbrio entre as diferentes moedas operantes no sistema por meio do impedimento de que se estabelecesse lastro de qualquer uma delas com o ouro (o que representava, efetivamente, a contrariedade da proposta britânica em relação à retomada de um padrão ouro como proposto pelos norte-americanos), além de implementar medidas para atingir o pleno emprego, definindo taxas flexíveis para paridade entre as moedas de acordo com a participação de cada país nas trocas internacionais (COZENDEY, 2013).

As definições da paridade nas taxas de câmbio conforme definidas na conferência envolveram uma decisão que afetou diretamente os processos econômicos dos países da América Latina, em grande parte porque eles dependiam do modelo de substituição de importações que utilizava o financiamento externo para alcançar a sua industrialização, tendo como política principal a adoção de taxas de câmbio múltiplas (COZENDEY, 2013).

A criação de um fundo que poderia realizar empréstimos de curto prazo foi um plano formulado durante a conferência. Inicialmente, era esperado que o FMI fosse uma organização que atuasse no sistema com medidas para evitar os desequilíbrios econômicos dos países. Assim, a instituição, a partir dessas expectativas iniciais e em conjunto com o Banco Mundial, possuía uma estrutura interna formada com a participação dos países e visava desenvolver estratégias e formas de gerir a economia mundial (CONZENDEY, 2013).

Como será demonstrado adiante, mesmo após recentes mudanças que elevaram o nível das quotas de alguns países membros da organização, a estrutura do FMI continua engessada em um nível que limita o poder de decisão dos países em desenvolvimento em seus processos internos. O que pode ser observado, então, é que os EUA continuam com o posto de país com maior poder de voto na instância do Conselho Executivo do FMI e também do Conselho de Administração do Banco Mundial (CONZENDEY, 2013).

O FMI passou a, de fato, ter uma maior atuação no sistema internacional quando financiou o desenvolvimento econômico de alguns países da África em 1960 e, mais tarde, emprestou recursos para países do bloco soviético. Dessa forma, a partir desses mecanismos e também do desenvolvimento dos mercados internacionais de capitais, o FMI desenvolveu o Programa de Financiamento Ampliado (EEF) para financiar o desenvolvimento dos países. A este programa vieram atreladas as políticas de monitoramento, como as condicionalidades, que expandiram o seu escopo de atuação ao

longo dos anos (BUENO, 2006a). Ou seja, introduz-se um programa de colaboração para o desenvolvimento econômico via facilitação e criação de linhas de financiamento e, com isso, criam-se mecanismos de controle com a função de guiar o direcionamento de recursos de acordo com o comportamento dos países aos quais os mesmos se destinam.

Além disso, o acordo de Bretton Woods, em conjunto com as políticas do Plano Marshall, garantira a maior circulação do dólar e, com isso, garantiam também uma posição privilegiada à moeda norte-americana no sistema internacional, inclusive como aquela à qual estariam vinculados os empréstimos e financiamentos a serem ofertados diretamente pelo Fundo ou sob sua mediação.

Entretanto, na medida em que os países europeus se recuperavam, ocorriam contestações em relação ao poder do dólar. Exemplo disso é a França, que acumulava suas riquezas apenas em ouro como forma de questionar a capacidade de os EUA sustentarem o lastro entre o dólar e o ouro e, portanto, cumprirem com o padrão ouro-dólar, vigente até 1971.² Tais questionamentos se agravaram no momento em que, durante a atuação do EUA na guerra do Vietnã, esses países entendiam que as medidas tomadas pelo governo norte-americano explicitavam uma forma clara de abuso de poder (COOPER, 1987, p. 90; DAVIDSON, 1993, p. 157 *apud* BAER et al, 1994, p. 83).

Nesse momento de pressão contra o predomínio dado ao dólar no sistema, foram criados no âmbito do FMI os Direitos Especiais de Saque (DES), que atuariam como uma outra forma de ativo de reserva. Logo no início dos anos de 1970 esse recurso passou a ser utilizado devido aos efeitos da “crise do dólar” e deterioração da balança de pagamentos dos EUA que provocaram um movimento de especulação contra sua moeda (BAER et al, 1994).

A lógica de funcionamento desse regime, e suas formas de produção foram estruturadas no sistema até sua queda em 1971, e garantiram o crescimento do produto dos países centrais, dando ensejo à conhecida “era de ouro” do capitalismo. Entretanto, ao olhar para os países ditos subdesenvolvidos, é visto que esse crescimento econômico não se aplicou da mesma forma. Assim, penetraram nessas regiões novas formas de

² A este respeito, ler Eichengreen (2000), que busca demonstrar que o funcionamento do padrão ouro só vigorou por tanto tempo em razão do pleno suporte conferido por parte dos países centrais devastados durante a Segunda Guerra, obviamente porque lhes interessava o apoio estadunidense. É o que explica o fato de que, quando com suas economias plenamente recuperadas, estes mesmos países passem a questionar a clara assimetria de poder que os EUA sustentavam ao terem acolhida sua moeda como dinheiro mundial. Quando a isso, também vale a leitura de Serrano (2005).

pensamento econômico contrárias às pautas de desenvolvimento que eram amparadas nos efeitos da “era de ouro” nos países centrais.

Entender os movimentos desses países considerados de Terceiro Mundo num período próximo ao da década de 1970, no momento do fim do regime de Bretton Woods, é importante neste trabalho para demonstrar que as políticas do pós-guerra não fortaleceram a economia desses países periféricos, e mesmo com estratégias de desenvolvimento como a substituição de importações na América Latina, é visto que a dependência econômica em relação aos países do centro persistiu, agora de forma ampliada por meio do desencadeamento de mecanismos vinculados ao endividamento externo. A industrialização por substituição de importações no Brasil – objeto específico deste trabalho – se fez com pesado recurso a poupança externa e nunca conduziu à superação do atraso tecnológico deste país, especialmente nos setores produtores de bens de capital (OLIVEIRA, 2003).

Isto produz, obviamente, uma combinação de endividamento externo com incapacidade de criação de autonomia produtiva e de financiamento da produção que levará a economia brasileira à crise da dívida e à financeirização subordinada, conforme argumentaremos mais adiante. Por ora basta perceber como mecanismos oriundos de um projeto mais amplo arquitetado pelas economias centrais impõem ao Brasil a permanência em sua condição de dependência, posto que, a partir de planos que visavam resolver determinados “pontos de estrangulamento” que dificultavam a sua industrialização, o país recorreu a empréstimos externos que se transformaram numa grande dívida externa após os choques do petróleo e o “choque Volcker”³.

Para cumprirmos com a finalidade deste capítulo convém ainda considerar que, ao fim do período de Bretton Woods, o capital produtivo e a acumulação do regime fordista, que garantiram o crescimento dos países centrais, foram os principais eixos que se transformaram para que o capital alcançasse uma retomada do crescimento, algo que se deu externamente, a partir de fusões e aquisições, atestando o fim do fordismo e a

³ A título de ilustração, Toussaint (2002, p. 126), usando dados do Banco Mundial, aponta que “[e]ntre 1971 e 1980, a dívida externa do Terceiro Mundo aumentou fortemente, passando de cerca de 70 bilhões para mais de 560 bilhões de dólares”, tendo sido, portanto, multiplicada por oito no período. E acrescenta que “[e]ntre 1980 e 2000, o Terceiro Mundo pagou a seus credores um pouco mais de 3,45 trilhões de dólares (se calcularmos os pagamentos realizados pelo conjunto da Periferia, é preciso acrescentar mais 640 bilhões de dólares pagos pelos países do ex-Bloco do Leste. Total para a Periferia: cerca de 4,1 trilhões de dólares [...]). Logo, o Terceiro Mundo pagou mais de seis vezes o que devia para ficar quatro vezes mais endividado” (TOUSSAINT, 2002, p. 140).

inauguração de um processo mais flexível de acumulação (CHESNAIS, 1995; HARVEY, 2003).

Segundo Harvey (2003), esse processo flexível de acumulação surge com os movimentos de formação do mercado eurodólar, a reorganização do sistema financeiro internacional, além da inflação resultante da incapacidade do fordismo de solucionar as contradições do capitalismo e do aumento dos preços do petróleo; o resultado encontrado foi a necessidade de criar espaços de valorização para esses capitais ociosos.

A generalização da necessidade de adoção de políticas de desregulamentação foi condição necessária para esse processo de flexibilização, o que resultou nos conglomerados financeiros mundiais e os rápidos movimentos das atividades financeiras, que são ambos processos necessários para os centros financeiros mundiais, em que bancos começam a ter mais autonomia e os fluxos passam a se dirigir, como colocado por Harvey (2003), de forma a menosprezar espaço e tempo. A competição entre as empresas e o deslocamento produtivo dependeram também dessas políticas, assim tendo a flexibilização dos mercados de trabalho, dos esquemas de produção e dos padrões de consumo (HARVEY, 2003).

Assim, conforme os países periféricos adotaram essas políticas, avança-se a financeirização de suas economias como um processo necessário para manter o ambiente financeiro mundial, que, devido à autonomia dada aos capitais financeiros, se tem a formação de crises financeiras e monetárias em maiores níveis do que o período anterior (HARVEY, 2003). Assim, a financeirização é dada a partir das transformações pós 1970 e ocorreu conforme a implementação das políticas neoliberais, apoiadas pelas instituições internacionais e principalmente pelos Estados Unidos.

1.2 Transformações pós 1970

Gowan (2003) coloca que, a partir de 1970, um novo sistema monetário internacional é criado, e os EUA atuaram nesse momento com a intenção explícita de consolidar o domínio de seus capitais, assim determinando que o sistema fosse formado pelo padrão dólar puro. O fim do padrão ouro-dólar em 1971 e o aumento dos preços do petróleo em 1973 tiveram consequências financeiras de enorme relevância e figuram como os dois principais determinantes históricos das transformações que inauguram uma nova fase do capitalismo para o autor.

Como mencionado na seção anterior, os DES foram um recurso utilizado pelo FMI para contornar a crise do dólar. Para Gowan (2003), entretanto, os DES e outras atuações dos EUA dentro do G-20 foram apenas “distrações” para que o governo estadunidense pudesse realizar suas verdadeiras intenções, como quando, ao se valer das relações com alguns países membros da OPEP, logra influenciar na realização dos choques de petróleo, que surtiram um efeito prejudicial para os países que dependiam desse recurso e que foram benéficos para os EUA, porque aumentaram a demanda por dólares, haja vista a necessidade desta moeda para que os países importadores pudessem adquirir petróleo, *commodity* negociada em dólar.

Além disso, outra reação causada pela elevação dos preços do petróleo foi a reciclagem dos petrodólares. Na medida em que se concentraram muitos dólares nos bancos dos EUA, uma das soluções encontradas foi o envio desse dinheiro, em forma de empréstimos, aos países periféricos. Assim, por um lado, foram satisfeitos os interesses dos bancos privados que conseguiram realizar esse feito favorecidos pelas restrições dos controles sobre suas operações por parte do FED, política adotada por Nixon como forma de garantir maior liberdade ao funcionamento do sistema financeiro e fazer explodir a figura dos chamados operadores institucionais, isto é, de um setor financeiro privado a partir do qual emergirá uma sequência de inovações financeiras, tornando cada vez mais flexíveis, fluidas e liberalizadas as transações nesse setor. Com isso, o mercado financeiro passa a viabilizar a posição do dólar como moeda forte, permitindo uma retomada do poder econômico do país, de forma a evitar o seu enfraquecimento político (GOWAN, 2003).

Os efeitos desses empréstimos aos países periféricos envolvem, naturalmente, o aumento das suas dívidas externas, tal como já apontado anteriormente. E, como colocado pelo autor, essas medidas consolidaram a dependência do sistema em relação ao dólar e aos mercados financeiros norte-americanos. O poder do dólar crescia e retroalimentava o poder das finanças da praça de Wall Street. A concentração dos recursos financeiros nos EUA reforçava a posição do dólar, e, assim, permitiu que esse país mantivesse seu poder por ocupar uma posição de senhoriagem – algo que denota um claro privilégio ao detentor da capacidade de imprimir a moeda utilizada internacionalmente, tendo o benefício de não sofrer com restrições na balança de pagamentos como os outros países (GOWAN, 2003; SERRANO, 2005).

Nesse ambiente, o FMI e o Banco Mundial eram utilizados pelos Estados Unidos como forma do país garantir que as atividades bancárias internacionais fossem realizadas

em um sistema sem regulamentações e de baixo risco⁴. Devido às oscilações e à volatilidade desse ambiente, países de Terceiro Mundo que receberam esses empréstimos pelo mercado financeiro sofreram com as taxas de juros de curto prazo dos EUA, e também pelo “choque Volcker” aplicado no final dos anos 1970, o que dificultou o pagamento da dívida externa de países como o Brasil (GOWAN, 2003).

Devido à ocorrência de crises financeiras, o FMI conseguiu se fortalecer e desempenhar seu papel, atuando para manter as políticas internas dos países de acordo com as expectativas de Wall Street. Nos países periféricos, medidas que permitiram movimentos de flexibilização das operações financeiras, em parte foram aplicadas por intermédio da organização, e, ao fim desencadearam crises econômicas. Assim, esses países passaram a apresentar cada vez mais a necessidade de exportar dólares para pagamento da dívida externa para controle de suas balanças de pagamentos (GOWAN, 2003).

A partir da permissibilidade dada pelos países à entrada de capitais para o financiamento de seus déficits, essa tendência, segundo Aglietta (1994), modificou o Sistema Monetário Internacional (SMI), e, ao contrário de Bretton Woods, esse ambiente passou a ser orientado pelo mercado. Assim, as finanças passam a se ajustar a essas necessidades de financiamento dos países e o regime internacional sofreu alterações devido a essas mudanças. “A viabilidade do SMI vem dependendo menos da busca de limites para os déficits em conta corrente e mais da opinião do mercado quanto à sustentabilidade das dívidas acumuladas” (AGLIETTA, 1994, p. 129). Dessa forma, as decisões políticas e econômicas dos Estados passam a ser tomadas conforme as avaliações do mercado.

Assim, dessa forma, pode ser percebido, a partir das observações do autor, e também de Gowan (2003), que mediante as mudanças do sistema, a crise da dívida foi um dos aspectos importantes para garantir a consolidação desse movimento. Isso porque, como será visto em seguida, esses países endividados nos anos de 1980, como o Brasil, foram pressionados por instituições como o FMI e principalmente pelos EUA para a adoção de políticas vistas como necessárias para controle de suas balanças de pagamentos e que seriam também solução para seus problemas inflacionários. Entretanto, ocorre que

⁴ Isto diz respeito à generalização do risco, possibilitada pelos mecanismos de hedge que surgem com as inovações financeiras. Em outras palavras, indica a criação de um sistema pautado pela minimização dos riscos individuais dos investidores financeiros, que traz como contrapartida uma espécie de socialização dos riscos, transferindo-os à coletividade, ao sistema em geral.

essas políticas, na verdade, visavam a implementação de uma reestruturação econômica nesses países para adoção de uma visão neoliberal que pudesse garantir os fluxos financeiros e comerciais, assim servindo de ambiente para sustentação dessa nova estrutura do SMI, assentada no dólar.

Esse conjunto de políticas colocadas pelo FMI e pelos EUA visavam inicialmente a redução da inflação, e indicavam ser necessário seguir um processo econômico composto por etapas que se iniciariam com a liberalização e desestatização e, em seguida, redução de gastos públicos e reestruturação da economia a partir da abertura comercial e dos fluxos de capitais. Essas seriam políticas possíveis de serem adotadas no curto prazo, e sua adoção – dizia-se – provocaria a melhora da balança de pagamentos. A última etapa “seria aquela em que o experimento alcança a maturidade, e isso acontece quando se passa a reconhecer que o objetivo do governo não é outro senão produzir uma ‘revolução no terreno econômico’” (FORXLEY, 1988, p. 94-118 *apud* BARUCO; GARLIPP, 2006, p. 5).

Ao final desses ajustes, os resultados foram fracassos econômicos, em que a visão neoliberal se utilizou como forma de explicação para a consolidação da sua lógica que retomaria o modelo clássico, a partir de um modelo monetarista extremo. Como forma, então, de continuar a influência nas mudanças econômicas nesses países periféricos, em 1989 foi realizada a reunião que formou medidas e políticas, conhecida como Consenso de Washington⁵ (BARUCO; GARLIPP, 2006).

O Consenso de Washington visava reformas estruturais e adoção de políticas institucionais, como abertura para fluxos financeiros e comerciais, além da redução da atuação do Estado na economia, sendo consideradas como medidas necessárias para o financiamento das dívidas dos países periféricos. Além disso, a redução do déficit fiscal desses países também fazia parte desse “pacote de medidas” como solução para os surtos inflacionários que ocorriam internamente (BARUCO; GARLIPP, 2006).

Para a aplicação das reformas e adoção das políticas não existia uma ordem para a implementação dessas medidas, mas é possível entender que a estabilização macroeconômica era pré-condição para os países deficitários, ou seja, a garantia de estabilidade monetária aparecia como o primeiro critério de garantia de segurança ao capital estrangeiro, justo por envolver indicativos de que não haveria corrosão do valor

⁵ Abrangia dez pontos: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

do dinheiro aqui aplicado. Assim, foram recomendadas políticas de restrição monetária e creditícia, elevação dos juros, ajuste fiscal, entre outras com a finalidade de controlar a inflação (BARUCO; GARLIPP, 2006).

O pós Consenso de Washington, emerge após os efeitos negativos que surgiram nesses países com a implementação das políticas indicadas. Como exemplo temos as crises cambiais no México, Ásia, Rússia e Brasil, causadas por fuga de capitais e adoção de políticas econômicas que, quando levaram à estabilização, o fizeram de forma a amplificar a dívida externa em razão das altas taxas de juros praticadas. A despeito disso, os principais organismos internacionais (o FMI em particular) indicavam a necessidade de continuidade das medidas de liberalização, mas agora através de uma sequência ótima até a plena abertura econômica,⁶ sendo a primeira etapa constituída de valorização cambial em conjunto com abertura comercial, que poderia reduzir os déficits da balança comercial. Em sequência, deveria ser adotada a reforma fiscal para retirada de restrições que poderiam controlar as taxas de juros para que se “reduzisse a necessidade de rolagem da dívida pública com custos cada vez maiores” (BARUCO; GARLIPP, 2006, p. 7).

A segunda etapa seria a desregulamentação financeira doméstica, que ocorreria “através da eliminação de recursos e créditos dirigidos e dos créditos preferenciais, da redução das reservas compulsórias impostas aos bancos, da redução (e/ou eliminação) de outras restrições bancárias e da desregulamentação dos tipos e estrutura dos passivos” (BARUCO; GARLIPP, 2006, p. 7). Ou seja, dessa forma visava-se entregar o controle das taxas de juros ao mercado, e também a permissão para que ele atribua conforme a sua vontade os recursos financeiros (BARUCO; GARLIPP, 2006).

A terceira etapa seria unificar o mercado cambial para que não houvesse distinção contra exportadores ou importadores, e, em seguida a liberalização externa, com a redução gradual das quotas de importação, além do incentivo à desvalorização do câmbio, além de outras políticas para se alcançar a abertura comercial e, por fim iniciar, a liberalização financeira externa a partir de reformulações na atuação dos bancos, aceleração das operações financeiras, assim facilitando a entrada de capitais externos nos países (BARUCO; GARLIPP, 2006).

⁶ Para os ideólogos do pós Consenso, os problemas e crises enfrentados pelos países periféricos que aderiram às reformas de corte neoliberal estavam associados a erros na aplicação das políticas, que teriam sido feitas de forma atabalhoada, com concomitância de medidas que, para alcançarem bons resultados, deveriam ser aplicadas numa ordem sequencial específica (CARCANHOLO, 2005, pp. 41-44).

De modo geral, pode-se concluir, então, que essas reformas se orientam de forma a atrair a entrada do capital externo para financiar os déficits causados pelo aumento das importações devido à valorização cambial, e também para pagamento da dívida externa (BARUCO; GARLIPP. 2006). A atuação dos Estados Unidos, do FMI e de outras instituições e organizações econômicas foi pautada a partir do desenvolvimento do mercado financeiro no sistema internacional. O brutal endividamento externo dos países periféricos os condicionam, então, à adoção das medidas apontadas como forma de ter uma certa “aprovação do mercado” e dos credores internacionais, havendo, a um só tempo, convergência com os propósitos norte-americanos e uma situação de grande vulnerabilidade externa para os países periféricos ingressantes nessa dinâmica.

A financeirização surge, assim, como sendo um dos objetivos a serem conquistados pela visão neoliberal. Para a sua consolidação na estrutura do SMI foi necessário que organizações financeiras, como o FMI, atuassem em favor desse sistema, impondo condicionalidades atreladas aos seus empréstimos – algo que será melhor abordado no próximo capítulo. Antes, porém, faz-se necessário entender, a partir do exposto, do que se trata efetivamente o processo de financeirização que vimos até aqui apontando.

1.3 Aspectos da Financeirização

Além dos elementos demonstrados acima, é importante ressaltar algumas outras mudanças decorrentes desse processo. Conforme as políticas pró-mercado foram disseminadas, como as desregulamentações que garantiram a intensificação do movimento de capitais e as mudanças nas políticas monetárias, especialmente em relação às taxas de juros, os países periféricos foram inseridos nesse novo regime (BRAGA, 1987).

Assim, com a ocorrência dessas reestruturações políticas e econômicas, movimentos como a desintermediação bancária, através de financiamentos feitos por instituições não bancárias, surgiram juntamente com o crescimento das atividades financeiras, o que possibilitou um alto fluxo de serviços financeiros internacionalmente. Com a entrada de grandes corporações nesse ambiente financeiro, elas passam a ser suas próprias fornecedoras de investimento para a sua produção, além da possibilidade dada a elas de poderem garantir rentabilidade de diversas formas financeiras arriscadas (BRAGA, 1987).

Chesnais (1996) entende que essas empresas e firmas são, na verdade, grupos financeiros, porque, ao invés de atuarem nas indústrias, investindo no sistema produtivo, se aproveitam da desintermediação para acessar os mercados financeiros, buscando ali a valorização de seu capital. Além disso, devido à distribuição internacional dos mercados, os movimentos do capital e os avanços tecnológicos em torno dos setores de informação e telecomunicação, a taxa relativa de rentabilidade e as considerações necessárias para a realização dos investimentos foram transformadas.

Assim, países ditos como em desenvolvimento foram marginalizados, por serem colocados nesse momento como ambientes de valorização, conforme já visto acima, servindo de transferência financeira para instituições e países desenvolvidos, como por exemplo durante a crise da dívida externa, que fortaleceu a esfera financeira. O autor ainda coloca que, ao contrário de períodos anteriores em que esses países serviam como meio de adquirir matérias primas ou como ponto estratégico (em razão da Guerra Fria), nesse momento, aqueles que não alcançaram industrialização podem ser vistos como “pesos mortos” (CHESNAIS, 1996).

Lapavitsas (2011) coloca esse processo do aumento da capacidade de autofinanciamento por parte das corporações não financeiras, como um dos três elementos principais para entender o que se denomina financeirização. O autor ainda chama atenção para a expansão das atividades bancárias às famílias e o modo como elas se tornaram envolvidas no ambiente financeiro, que cresce de forma cada vez mais independente (em termos relativos) do setor produtivo.

Trata-se, assim, de uma transformação estrutural no sistema, de modo que os bancos passam a fornecer serviços financeiros para as famílias visando diferentes fontes de lucro – inclusive porque o autofinanciamento das empresas de origem não financeira por meio de suas operações diretas no setor financeiro implica menor recurso aos bancos como financiadores do investimento, devendo estes, portanto, desenvolver atividades que permitam recuperar a capacidade de lucrar. Além disso, passam a ser mediadores do mercado financeiro. Assim, quando envolvidos diretamente com as famílias e trabalhadores, os bancos se voltam ao oferecimento de múltiplos serviços financeiros, que vão da disponibilização de crédito à venda de seguros e administração de aplicações em fundos de investimento (LAPAVITSAS, 2011).

Além disso, devido ao desenvolvimento de atividades que buscam formas de garantir lucros financeiros extraídos diretamente da renda dos trabalhadores, a financeirização, além de não gerar trabalho, contribui para a desigualdade social e para a

maior exploração do trabalho. O salário dos trabalhadores acaba sendo redirecionado para o pagamento de atividades financeiras, como empréstimos, pagamento de juros resultantes de financiamentos e outros meios quaisquer (LAPAVITSAS, 2011).

Sendo assim, a financeirização pode ser vista como um movimento que, a partir da mudança que provoca na estrutura de acumulação de capital em nível mundial, inaugura uma nova fase do capitalismo caracterizada essencialmente pela criação de um ambiente no qual a valorização fictícia da riqueza predomina sobre a valorização real e verdadeira oriunda do trabalho e, portanto, da produção de mercadorias. Esse processo se origina nos países capitalistas centrais e se generaliza para todos os demais por meio da prática de políticas econômicas que privilegiam as finanças e relegam a esfera produtiva a segundo plano.

O fluxo especulativo de capitais parece se estabelecer como a mola motora da financeirização e, à medida que o capital fictício cresce, forma um complexo financeiro que levou ao surgimento da chamada globalização financeira. As crises daí resultantes (isto é, provocadas pelas fugas de capitais de curto prazo) conduzem ao aumento do endividamento dos países periféricos, dada a preferência dos investidores por moedas consideráveis estáveis no sistema, de modo que, em momentos de baixas expectativas, eles correm para ambientes que garantem fornecimento de retornos (BELLUZZO, 2000).

Essa preferência por certas moedas acentuou a posição em que cada país se encontra no sistema econômico mundial, fazendo com que os fluxos enviados para suas economias sejam diferenciados. Segundo Conti, Prates e Plihon (2014), essa assimetria das moedas no SMI é o elemento que explica a estrutura do espaço econômico internacional, porque é por meio da moeda vista como mais estável que o investidor realizará suas atividades financeiras internacionais.

Sendo assim, o posicionamento das moedas dentro desse ambiente internacional determina o movimento dos fluxos de investimento de cada país. Os países periféricos são os mais prejudicados nesse ambiente, porque suas moedas não exercem funções internacionais, ou seja, quando seu detentor planeja utilizá-la no SMI, ele é obrigado a realizar a sua convertibilidade em outra moeda vista como de uso internacional. Em momentos de crise internacional, como essas moedas não são vistas como seguras pelos investidores, os capitais presentes nesses países periféricos entram em situação de “fuga para qualidade”. Nesse movimento, os capitais correm para moedas vistas como seguras, que podem oferecer para eles baixos riscos, ainda que com menor rentabilidade (CONTI; PRATES; PLIHON, 2014).

Além disso, os investidores também analisam as taxas de câmbio e de juros. Assim, em momentos de liquidez, ocorre uma expansão desses capitais à procura de atividades financeiras de maiores rentabilidades e de mais alto risco. A taxa de câmbio, segundo organizações internacionais e os países centrais, deveria flutuar livremente para proporcionar um espaço para o mercado financeiro, mesmo que essa política, ao ser seguida por economias periféricas, possa causar problemas econômicos. Entretanto, como vimos, mesmo com a adoção dessas medidas vistas como necessárias por essas instituições, devido à hierarquia das moedas, o investimento de capitais para países periféricos sempre vai ser visto como um risco. E com essa situação esses países tentam seguir outras formas de incentivo à entrada de capitais, como o pagamento de juros mais um valor reconhecido como *spread*, que seria um adicional dado aos investidores, por estarem abrindo mão da segurança que eles teriam ao investir em países centrais (CONTI; PRATES; PLIHON, 2014).

Essas mudanças nos regimes monetários e financeiros pelos países podem ser vistas com maior vigor a partir dos anos de 1990. O crescimento de processos como a securitização de dívidas, operações de derivativos, expansão dos movimentos especulativos e financiamentos das dívidas foram aprofundados também nessa época. Com essas mudanças, os países periféricos receberam grandes fluxos de investimentos em carteira, o que provocou impactos nas taxas de juros e no câmbio. (CORRÊA; PEREIRA, 2016).

Além disso, mudanças nas estruturas de produção ocorreram nesse período. Devido aos ganhos em operações financeiras flexíveis, os capitais começam a procurar maneiras para aumentar as suas rentabilidades. Sendo assim, as corporações passaram a sua produção para países periféricos que então receberam com isso altos fluxos de investimento direto, e essas empresas se beneficiavam com os baixos custos dessa produção (CORRÊA; PEREIRA, 2016). Ambas situações apontadas acima, serão melhor abordadas no capítulo 3, quando será analisado o processo de financeirização do Brasil.

Ao observar essas mudanças, é visto que os países periféricos principalmente são expostos a uma vulnerabilidade, mesmo em momentos de crescimento econômico. Isso é causado porque esses países não passaram por nenhum tipo de manutenção para evitar altas especulações sobre títulos públicos, e nem controle sobre o movimento dos fluxos que em alguns períodos de liquidez entram de forma excessiva. Além disso, esses países periféricos, com as mudanças provocadas pela produção internacional, não se industrializaram de forma a produzir e exportar outros produtos que não são de baixo

valor agregado, seguindo, assim, dependentes da situação econômica externa. (CORRÊA; PEREIRA, 2016).

CAPÍTULO 2

O FMI ONTEM E HOJE

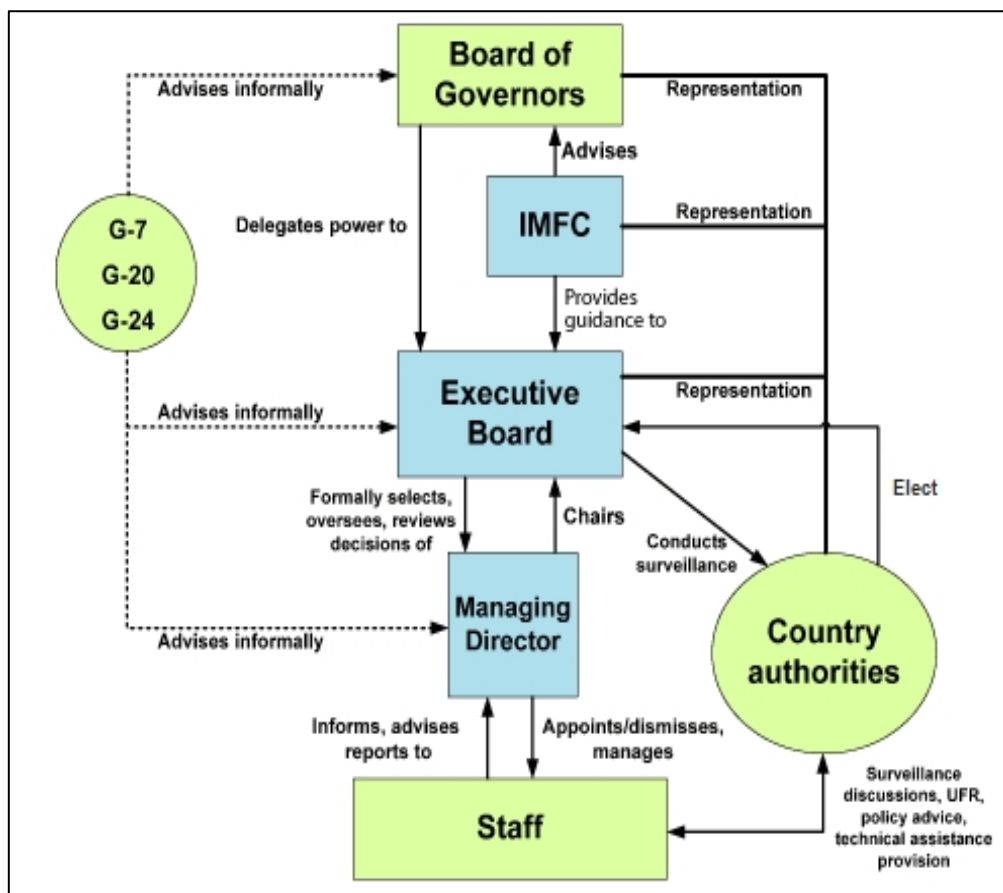
Como forma de compreender a contribuição do Fundo Monetário Internacional no processo de financeirização da economia brasileira – e, por extensão, da própria economia mundial –, é necessário entender as circunstâncias que permitiram que essa organização internacional realizasse uma série de intervenções nas economias periféricas. Dessa forma, esse capítulo demonstra a estrutura da organização (seleção de membros, contribuição dos países,) que é ponto importante para entender o seu funcionamento interno para a tomada de decisões. Após feita essa análise, é demonstrada a abordagem construtivista de Barnett e Finnemore (2004a; 2004b) para entender a autonomia que foi dada ao FMI, e de que forma essa organização conseguiu se consolidar no âmbito internacional e agir intervindo nas políticas econômicas do Brasil.

Atualmente o FMI possui 189 membros e um dos seus focos principais é apresentar políticas e aconselhamentos econômicos que, para a organização, são importantes para que os países atinjam a estabilidade para seu desenvolvimento econômico.⁷ O fornecimento de empréstimos aos países membros também é um dos objetivos do FMI. A organização realiza empréstimos de seus fundos que são abastecidos pelas quotas dos países, e então repassa esses recursos para as economias nacionais que apresentam problemas na balança de pagamentos. Esses países só recebem esses empréstimos com a condição de seguirem com os programas de ajustes. Assim, implementar reformas políticas e seguir os conselhos da organização são medidas necessárias para que o FMI continue com o suporte financeiro (FMI, 2019).

A estrutura do FMI é composta essencialmente pelos países membros que estão representados pelo *Executive Board* e pelo *Board of Governors*. Além dessas duas instâncias, a organização ainda possui o *staff* composto por economistas e os diretores de departamentos organizados dentro da instituição. A dinâmica de governança da organização pode ser vista no quadro abaixo:

⁷ Conforme já deve ter ficado claro, este é o discurso oficial. O nosso argumento é o de que, tal discurso oculta os reais objetivos por detrás das recomendações dadas pelo FMI aos países periféricos, particularmente no que toca ao atingimento dos interesses norte-americanos no desenvolvimento de um sistema financeiro internacional que, ao fim, fortaleça a posição do dólar e, com isso, o próprio poder estadunidense.

Figura 1 – Estrutura de governança do FMI



Fonte: Martinez-Dias (2008 apud. FMI, 2019, p. 1.).

O *Board of Governors* é a máxima instância da organização. A sua composição é feita de ministros de finanças dos países-membros, que se reúnem algumas vezes ao ano para discutir mudanças substanciais na formação da organização, como a divisão das quotas, alocações dos DES (Direitos Especiais de Saque), admissão de membros e possíveis emendas nos *articles of agreement*, que são os artigos de constituição da organização (FMI, 2019; GUIMARÃES, 2012).

Logo abaixo do *Board of Governors* tem-se a competência do *Executive Board*, que é igualmente importante para a tomada de decisões da organização. Também conhecido como *The Board*, tem como função executar os planos definidos pelo *Board of Governors*; assim, discute aspectos como economia dos países-membros e outros assuntos relevantes para a economia mundial (FMI, 2019).

A composição dessa instância é feita com base em eleições em que os países membros indicam um diretor e este é escolhido dependendo da quantidade de votos que ele recebe dos países que o indicaram (cada país tem parte da votação, em que a porcentagem se estabelece de acordo com sua quota). Assim, o país pode individualmente indicar um diretor, como fizeram EUA, Japão, China, Alemanha, França, Reino Unido e Arábia Saudita atualmente. Ou países que possuem quotas menores, ou desejam indicar um diretor que tenha maior poder de decisão dentro da organização, se unem em grupos e entram em consenso (FMI, 2019).

É importante ressaltar a importância de entender o processo de definição das quotas dos países, porque é diante essa porcentagem que cada país consegue se impor nas tomadas de decisão dentro da organização. Os Estados Unidos hoje é o país com maior quota na organização. A sua porcentagem é em torno de 16,52%, seguido pelo Japão com 6,15%, China que possui 6,09%, Alemanha com 5,32% e França e Reino Unido com 4,03% cada. Em 2016, o sistema de quotas passou por uma revisão, em que foi possível aumentar o nível de participação de países como Brasil, Índia e China (FMI, 2019).

Além de maior participação em relação à tomada de decisões dentro da organização, as quotas ainda definem o quanto de recurso financeiro cada país tem direito de pleitear na forma de empréstimos do Fundo. Nos anos de 1994, depois da crise do México, essa delimitação sofreu alterações, porque o FMI observou que a maioria dos empréstimos alcançavam os limites colocados. Entretanto, a situação voltou a ocorrer desde 2002, como pode ser observado com a Turquia em 2006, que havia alcançado um empréstimo 15 vezes maior que sua quota. Logo atrás, a Argentina, na época, já tinha uma dívida 5 vezes maior que sua quota (BIRD e ROWLANDS, 2006, p.158 *apud* GUIMARÃES, 2012, p. 158).

Seguindo a estrutura de governança do Fundo está o *Managing Director*, também um cargo de alta importância na organização. A sua escolha é definida pelo *Executive Board*. Segundo Guimarães (2012, p. 159), há um claro entendimento dentro da organização em que é possível verificar que todos os ocupantes desse cargo são europeus.⁸ Em destaque ao lado desse diretor há o cargo de *First Deputy Managing*, que

⁸ Esta informação aparece também no próprio site oficial do FMI em 2019. Os *Managing Directors* do FMI até atualmente foram: Camille Gutt (Bélgica), de maio de 1946 a maio de 1951; Ivar Rooth (Suécia), de agosto de 1951 a outubro de 1956; Per Jacobson (Suécia), de novembro de 1956 a maio de 1963; Pierre-Paul Schweitzer (França), de setembro de 1963 a agosto de 1973; Johannes Witteveen (Países Baixos), de setembro de 1973 a junho de 1978; Jacques de Larosière (França), de junho de 1978 a janeiro de 1987; Michel Camdessus (França), de janeiro de 1987 a fevereiro de 2000; Horst Kohler (Alemanha), de maio de 2000 a março de 2004; Rodrigo Rato (Espanha), de junho de 2004 a outubro de 2007; Dominique Strauss-

coordena as negociações de financiamento das dívidas externas, bem como as condições colocadas para os países. Assim como o cargo de *Managing Director*, é visto que esse cargo tem fortes influências decisórias, sendo todos os seus diretores até hoje norte-americanos⁹ (GUIMARÃES, 2012).

Ambos os cargos citados acima não possuem o seu processo de escolha divulgado de forma clara pelo FMI, mas, como avaliado pelas informações disponíveis, é clara a preferência pelas escolhas dos diretores. A última instância necessária de ser explicada para entender um pouco melhor esse processo de governança é o *International Monetary Fund Committee (IMFC)*, que foi criado em 1999 com a função inicial de substituir o *Interim Committee*, que foi desfeito devido ao fim da paridade ouro-dólar. Esse comitê possui 24 representantes, e tem a função de se reunir nos encontros anuais do Fundo para discutir questões sobre a economia global e ajudar com os rumos que o FMI deveria seguir em suas políticas (GUIMARÃES, 2012; FMI, 2019).

O *staff* do Fundo é composto por economistas que adentram a organização na maioria das vezes por meio de dois processos. O primeiro programa é o *Experienced Economist*, que seleciona pessoas diretamente do mercado para dentro do FMI. E o segundo processo, que é *Economists Program*, seleciona membros que estejam recém-formados no PhD, com exclusividade àqueles formados em universidades europeias e norte-americanas (GUIMARÃES, 2012).

A partir das informações acima, entende-se que o FMI possui uma estrutura ainda engessada, e que países como Brasil, Argentina e outros que passaram por longos processos de negociações com a organização devido a suas dívidas externas, não possuem voz ativa o bastante para conseguirem exercer qualquer interferência dentro da organização. A abordagem feita por Barnett e Finnemore (2004a; 2004b), que será considerada a seguir, aponta sobre a constituição inicial do FMI e como a sua burocracia, o controle de informações e outros processos permitiram que a organização seja vista como autônoma, algo que autorizou a que o Fundo tivesse um forte nível de intervenção nas políticas dos países periféricos.

Kahn (França), de novembro de 2007 a 2011; Christine Lagarde (França), de 2011 a 2019; Krisalina Georgieva (Bulgária), de 2019 a atual.

⁹ Esta informação aparece também no próprio site oficial do FMI em 2019. Os *First Deputy Managing* do FMI, desde a sua criação até hoje, foram: Andrew N. Overby (1949-1952), H. Merle Cochran (1953-1962), Frank A. Southard Jr. (1962-1974), Richard D. Erb (1984-1994), Stanley Fischer (1994-2001), Anne O. Krueger (2001-2006), John Lipsky (2006-2011) e David Lipton (2011-atualmente).

Para entender as organizações internacionais e tratá-las como autônomas e legítimas, os autores as apresentam como burocracias, na forma como defendido por Max Weber.¹⁰ Essas organizações, então, teriam habilidades de criar regras para regular e construir o mundo social e, a partir disso, elas definiriam sua atuação internacional de forma a disseminar essas novas formas de organização social. Essa construção ocorreria com a promoção de valores globais como os direitos humanos, desenvolvimento de acordos de paz e outras situações que possam afirmar sua credibilidade internacional (BARNETT; FINNEMORE, 2004a).

Ainda, de acordo com os autores, essas organizações, devido a seus recursos e seu controle de informações, poderiam exercer um certo poder de influência sobre aqueles Estados que não são centrais no sistema (em outras palavras, sobre os países periféricos). Assim, elas se utilizam desses conhecimentos para definir os problemas, os métodos indicados para solucioná-los, exercendo assim um *social construction power*. Como exemplo dessa conduta, os autores apresentam o FMI e o Banco Mundial e seu desempenho em não serem apenas organizações que oferecem assistência econômica para os países, mas também sendo definidoras de quais seriam as boas práticas que uma economia nacional deveria seguir, e qual o processo que esses países deveriam seguir para alcançarem as tais “boas práticas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004a).

Na medida em que essas organizações criam essas regras sociais e procuram formas de introduzi-las no mundo, elas podem estabelecer certa política que consiga inseri-las dentro das decisões internas dos países. A exemplo do FMI, a organização criou uma norma sobre resolução dos problemas de déficits na balança de pagamentos dos países. Assim, sugeriu que os países adotassem uma série de medidas que requeriam reestruturação econômica, tal como apontamos no capítulo anterior (BARNETT; FINNEMORE, 2004a).

Ainda sobre o poder e autoridade que essas organizações podem exercer, é importante ressaltar que, primeiramente, elas precisam ganhar o reconhecimento para serem obedecidas. Para isso, elas devem apresentar uma imparcialidade e criar a

¹⁰ Em linhas gerais, burocracia, em Weber, designa uma forma de organização (aplicável a qualquer tipo de atividade, tanto na administração pública quanto na privada) composta por um quadro de funcionários nomeados e subordinados a uma autoridade maior, que determina as normas de conduta a serem respeitadas por esses funcionários no exercício da função e que orienta sua prática no interior da organização, como representantes dela. Segundo Barnett e Finnemore (2004a), Weber coloca que as burocracias se utilizam de pontos como hierarquia, impessoalidade e expertise ao serem designadas a coordenar e resolver problemas específicos, o que se dá de forma padronizada, sem espaço para o arbítrio daqueles que desenvolvem suas funções na organização.

percepção de que são cumpridoras de seus objetivos iniciais. Já a autoridade só é concedida às organizações porque os Estados as colocam em comando sobre certos assuntos internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 2004a).

A autoridade, então, funciona como um empréstimo e, para a organização se utilizar dele, ela deve atuar de acordo com o que foi proposto inicialmente pelos seus formuladores. Ao atuar dessa forma, as organizações internacionais (OIs) podem apresentar uma conduta de benefício aos interesses particulares de um certo país, na maior parte das vezes aquele que tem um maior poder no sistema. Sendo assim, essas organizações seguem políticas que não são idealizadas por elas próprias e, em casos de formulação de políticas que não atendem aos Estados que as formaram, essas medidas são negadas. Além disso, a procura por sempre ter legitimidade e implementar políticas provoca um comportamento disfuncional, porque essas organizações passam a atuar pela busca da legitimidade ao invés de eficiência (BARNETT E FINNEMORE, 2004a; 2004b).

A autoridade delegada à organização oferece múltiplos recursos para as OIs, como utilizar dados e informações e definir quais são importantes ou não. Por exemplo, o FMI possui informações sobre as economias mundiais; assim, pode determinar e analisar as balanças de pagamentos e políticas seguidas por esses países. Quando o Estado é considerado como uma economia que não segue as “boas políticas” econômicas definidas pela organização, ele pode ter dificuldades em acessar os recursos do Fundo (BARNETT; FINNEMORE, 2004b).

Assim, entende-se que, para manter sua autonomia delegada no sistema, essas organizações, como o FMI, seguem em acordo com as políticas estipuladas pelos países centrais. E utilizam a habilidade de serem vistas como neutras e imparciais para manter a sua legitimidade, evitando demonstrar que as tomadas de decisões são influenciadas (para não dizer determinadas) pelos interesses dos países centrais que as comandam.

A partir dessa perspectiva, é entendido que foi dado ao FMI um certo nível de autonomia que permitiu que ele exercesse um papel intervencionista nas políticas econômicas nacionais dos países periféricos. Em sequência, será exposto de que forma, a partir das condicionalidades atreladas aos programas de empréstimo, a organização se utilizava dessas circunstâncias como forma de construção de um discurso amparado pelo Consenso e Pós Consenso de Washington. Assim, inseriu países periféricos como o Brasil num processo de reestruturação do sistema que provocou o desencadeamento da financeirização, tal como analisada anteriormente.

2.1. Condicionalidades

Como já discutimos no primeiro capítulo deste trabalho, o Fundo Monetário Internacional foi criado em Bretton Woods, e tinha o objetivo de atuar como uma espécie de caixa de compensações internacionais para os países envolvidos nas trocas comerciais, além de servir como um apoio para a reestruturação econômica dos países devido ao período pós-guerra, e ajudar aqueles que tinham déficits em suas balanças de pagamentos. Como será melhor explicado abaixo, desde a sua criação o FMI passou por algumas mudanças na forma com que ele emprestava seus recursos aos países, sendo possível analisar essas modificações a partir das condicionalidades e as cartas de intenção durante as negociações da organização com os países.

Dessa forma, é entendido que a organização tem uma grande mudança de orientação – em que antes ela tinha a função de servir de fundo de empréstimos e orientador econômico para países que possuíam déficits nas balanças de pagamentos e, a partir dos anos 1980, passa a participar de forma efetiva na reestruturação do sistema, quando segue e colabora com a formulação das políticas recomendadas pelo Consenso e Pós Consenso de Washington. Além disso, a forma com que a organização passou a analisar as economias dos países deficitários seguia conforme as mudanças necessárias para a financeirização das economias dos países, assim apontando que, para a saída da condição de deficitário, era necessário que o país fornecesse um ambiente em que pudesse ser garantida a entrada dos fluxos de capitais.

A importância do papel das condicionalidades nesse período é compreendida a partir dessa nova orientação da organização, que, assim, ao ser atrelada aos empréstimos concedidos – na crise da dívida nos anos 1980 –, garantiu a sua colaboração nesse processo, influenciando nas decisões políticas, principalmente dos países periféricos. Seguindo, então, com as propostas a partir do Consenso de Washington, a organização passou a defender que os déficits orçamentários dos países eram originários da alta demanda agregada.¹¹ A partir disso, o FMI seguiu o pressuposto de que era necessário indicar as políticas para melhor administração da política econômica dos países.

¹¹ Este argumento se mostra absolutamente frágil para o caso brasileiro, cujo controle inflacionário só foi possível a partir de um diagnóstico de inflação inercial (baseado na lógica da memória inflacionária), depois de fracassados todos os planos de estabilização adotados no Brasil desde os anos 1980, justo porque baseados ora no diagnóstico de que a inflação era resultado de excesso de oferta, ora na percepção de que se tratava de excesso de demanda, limitando-se, portanto, a definir o nível de atividade econômica como responsável pela instabilidade monetária.

O FMI também, devido as crises e a ineficácia dos seus receituários indicados aos países periféricos, argumentava que não conseguia indicar medidas corretas aos países endividados – que recorriam a sua ajuda (ou que não lograva resultados positivos com as medidas sugeridas) porque esses Estados não eram transparentes o suficiente com seus dados econômicos nacionais. Assim, a organização começou a adotar as condicionalidades como recurso para garantia de que os países seguiriam com o proposto. (BARNETT; FINNEMORE, 2004a).

Em 1960 o Fundo efetuou vários empréstimos a países recém independentes da África, e também aos países que constituíam a URSS. Devido a isso, um dos principais programas criados foi o Programa de Financiamento Ampliado (EEF), que tinha objetivo de emprestar recursos para o desenvolvimento dos países. Para países deficitários, na década de 1960, o argumento base da organização era que os excessos de gastos públicos eram causas de seus déficits. Assim o ajuste fiscal era política necessária a ser tomada para controle das contas públicas (BUENO, 2006a; LOPREATO, 2004).

Além desses cortes, a organização, segundo Lopreato (2004, p. 127-128), incluía a necessidade de “exercício financeiro¹²”, em que era necessária também a restrição da oferta monetária, porque o “déficit na conta corrente seria associado ao excesso de demanda sobre a renda nacional”. Assim, a criação de crédito foi colocada como um dos elementos fundamentais nas políticas de ajuste do FMI.

O objetivo essencial, então, era limitar a ação do setor público em relação à utilização de créditos e expansão de gastos. Ao definir esses parâmetros, o FMI acaba por usar das condicionalidades, a adentrar em um ambiente nacional dos países, executando um papel que não é de sua atribuição, pois fere essencialmente as garantias de autonomia decisória de cada Estado. Assim, nos anos de 1980, no caso do Brasil em específico, a organização utilizava as cartas de intenção como forma de estabelecimento de objetivos e responsabilidades dos Estados frente aos créditos concedidos (LOPREATO, 2004).

A principal abordagem da organização é provocada pela crise da dívida externa nos países periféricos, em que foi preciso realizar uma nova visão das condicionalidades, quando suas políticas passaram a ser desenvolvidas a partir dos interesses e vontades dos

¹² Lopreato (2004) coloca o exercício financeiro como sendo medidas definidas pelo FMI que são voltadas para solucionar o desequilíbrio externo. Nesse sentido, a melhora da balança comercial do país endividado se estabelece como o objetivo mais importante para a ser buscado. E, para que isso ocorra e o FMI consiga tranquilizar os países membros da organização (aqueles com maiores quotas) e as instituições e Estados que emprestam dinheiro ao país endividado, a organização repassa uma série de ajustes a serem feitos, como corte de importações, investimentos do governo, o que reduz também a produção nacional, causando assim uma recessão na economia desses países endividados.

grandes bancos e do governo estadunidense. Além disso, a avaliação do FMI sobre os problemas de dívida externa também foi reformulada. A organização acreditava ser necessário que o Fundo fosse responsável, mais uma vez, por reforçar o compromisso com as reformas estruturais por parte dos devedores (BUENO, 2006a).

Partindo dessas observações, percebemos que o Fundo se apossou de forma rigorosa de um discurso amparado pelo mercado de capitais, receitando políticas macroeconômicas e fiscais estruturais como condição necessária para os países devedores. Dessa forma, o comportamento desses Estados deveria “agradar” o setor financeiro. O “mercado” analisa as políticas de redução dos gastos fiscais como correta resolução da dívida externa e entende as políticas de elevação de taxa de juros e outras macroeconômicas como condição para a construção de um cenário confiável para investimentos de suas finanças (LOPREATO, 2004), e o FMI simplesmente dá vazão a este discurso.

Por consequência, a política fiscal passa a ser atrelada à expectativa do mercado sobre o comportamento dos fatores que podem aumentar a dívida externa desses países. Em vista disso, a “performance” do Estado diante dessas políticas, na visão do Fundo, é o que controlaria o seu nível de vulnerabilidade externa, podendo provocar ou não a fuga de capitais de seu território, caso cumpridas ou não cumpridas as expectativas do mercado (LOPREATO, 2004).

Em conclusão, o FMI, analisando a necessidade de garantir que os países cumprissem com as cartas de intenção e com as metas estipuladas, realizou intervenções que, em sua visão, seriam necessárias para guiar os países aos caminhos da “saúde” fiscal, financeira e orçamentária que garantiria sua inserção no mercado de crédito internacional.¹³ O resultado disso foram mudanças além da contração fiscal: as condicionalidades interferiram também em outros fatores econômicos, se tornando ferramentas de introdução das políticas neoliberais e tentativas de imposição desse pensamento único para o crescimento desses países. Assim, Lopreato (2004) ainda caracteriza essas condicionalidades como técnicas de monitoramento, em que os governos que participavam dos programas de empréstimos do Fundo ficaram limitados a seguir, em sua maioria, apenas políticas vistas como adequadas pela organização.

¹³ Importante ressaltar aqui, uma vez mais, que a inserção dos países periféricos no mercado internacional de crédito era crucial para aqueles objetivos de que tratamos no capítulo 1 em torno da financeirização como arma para garantir o poder da moeda norte-americana por meio do fortalecimento do setor financeiro.

2.2. As negociações entre FMI e os países deficitários

As condicionalidades, conforme colocado acima, são medidas necessárias para atuação do FMI nos países deficitários. Assim, ao longo das negociações de empréstimos de recursos entre a organização e os Estados que recorreram a ela, é necessário que esses países demonstrem um certo grau de comprometimento com as políticas defendidas pelo Fundo, assim comprovando, por meio de cronogramas pré-definidos, as mudanças previstas para atingir uma redução nos níveis dos gastos fiscais, adoção de medidas macroeconômicas e outras políticas.

As ações prévias são vistas como o primeiro passo para demonstração de comprometimento do país para que se firme um acordo junto ao FMI. A realização ou não dessas ações pode comprometer a aprovação ou não dos empréstimos. Assim, como Bueno (2006a) aponta, o FMI analisava o comportamento do setor público como problemático e causador dos déficits, de modo que a primeira pré-condição para os empréstimos é demonstrar a adoção de políticas que corrigissem essa estrutura interna, como forma de afirmar sua responsabilidade em realizar as mudanças previstas (BUENO, 2006a; LOPREATO, 2004).

As metas propostas pela organização seguem a mesma proposta das ações prévias, assim visando o estabelecimento e o empenho em definir uma trajetória política para o país deficitário. Em continuidade, os critérios de desempenho são estabelecidos e os países são postos na obrigação de seguir e atender as metas e as expectativas do Fundo (BUENO, 2006a; LOPREATO, 2004).

Ao assumir esses caminhos estabelecidos pelo FMI, esses países acabam sendo inseridos numa lógica apresentada como *ownership*, que seria a incorporação dessas políticas impostas pelo FMI em sua estrutura interna, implementando-as como se fossem suas, ou seja, é como se, por um alto grau de adoção dessas políticas, as mesmas passassem a ser tidas como oriundas dos próprios projetos de desenvolvimento dos países, e não condições impostas pelo FMI. Usufruindo desses efeitos, o Fundo, então, se enquadra em incentivar a ideia de *ownership*, para que os ajustes dentro desses países ocorram sem grandes resistências à adoção das políticas propostas (BUENO, 2006a).¹⁴

¹⁴ Isso diz respeito a algo próximo da ideia TINA (*there is no alternative*), desenvolvida por Paulani e Pato (2005) na tentativa de demonstrar que se constrói um discurso generalizado de que a alternativa neoliberal é o **único** caminho possível para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Assim sendo, esvaziam-se todos os argumentos em contrário, que passam a ser vistos como transgressões à lógica do mercado e, por isso, representariam formas de bloqueio da participação dos países das relações internacionais, algo, obviamente, indesejável por qualquer governo no capitalismo contemporâneo.

Essa discussão se estende a um aspecto importante levantado por Bueno (2006) e demonstrado por Buira (2003, p. 5), Bird e Willet (2004, p. 5) e Dreher (2002, p. 19). Esses autores apresentam a ideia de que o *ownership* se expressa claramente na adoção das condicionalidades, utilizadas em benefício dos países com maior peso nas votações do Fundo. Assim, esses Estados se apossam dessa condição para impor as suas políticas econômicas dentro desses territórios, como forma de redirecionar seus interesses, atacando informalmente as soberanias nacionais. Como consequência, conforme apontado por Bueno (2006a, p. 34), “a atitude de *ownership* internalizaria interesses divergentes e contraditórios aos do país sob plano de ajuste, lesando sua soberania e capacidade de autodeterminação”.

Em concordância com essas abordagens acima, é visto, então, que, para serem contemplados com os empréstimos do FMI, os países necessariamente deveriam não apenas prometer, mas demonstrar previamente políticas que, na visão do Fundo, pudessem retirá-los da condição que os colocaram como deficitários. Em seguida, as condicionalidades exerceram um maior monitoramento acerca das ações desses países, e serviram como “caminho” para a reestruturação econômica “necessária”.

Além disso, conforme demonstrado no primeiro capítulo, antes do Consenso de Washington o FMI e os países centrais incentivaram a que os países com déficits na balança de pagamentos adotassem políticas de redução dos gastos fiscais e outras que seriam benéficas para a sua economia. Após o desastre econômico causado nesses países deficitários, a organização, como participante do Consenso de Washington, incorporou essas políticas nas condicionalidades, metas e políticas indicadas para os países que participavam de seus programas de empréstimo. Essas condicionalidades tiveram novamente uma mudança nas suas proposições após as crises financeiras que os países começaram a enfrentar. Assim, ao final dos anos 1980, essas medidas atreladas aos programas de empréstimo do FMI começaram a seguir propostas voltadas para o benefício do mercado financeiro de maneira explícita.

CAPÍTULO 3

O PAPEL DO FMI NA INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO

Esse terceiro capítulo tem como objetivo demonstrar o processo de negociação entre o Brasil e o FMI, assim como em que medida as metas, condicionalidades e as outras formas utilizadas pela organização como condição para os empréstimos ao país, além de conduzirem às políticas neoliberais, em conjunto com esse feito também ajudaram na financeirização subordinada de sua economia.

Como visto nos capítulos anteriores, após os acontecimentos do final da década de 1970, países periféricos, como o Brasil, tiveram suas dívidas elevadas, e a solução encontrada foi recorrer ao FMI como forma de garantir empréstimos para pagamento de seus débitos. A origem da dívida do Brasil em maior parte teve origem no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que foi implementado no período de Geisel, na ditadura militar, que optou por uma política de investimentos nos pontos reconhecidos como de estrangulamento na estrutura industrial brasileira, o que atrelou o crescimento da produção de bens do Brasil ao mercado internacional. Isso porque, para conseguir a importação de bens dos setores duráveis, foi necessária a captação das divisas por meio de endividamento externo e pelas exportações (GIAMBIAGI, 2005).

Em 1979 ocorreu um déficit na conta corrente devido ao choque do petróleo e o aumento dos juros no mercado internacional, como já retrato nos capítulos anteriores. Assim, o superávit na conta capital não conseguiu mais conter os déficits na conta corrente. Com isso, se iniciaram medidas internas para conseguir estabilizar a economia novamente, assim como o início de negociações com o FMI (GIAMBIAGI, 2005).

3.1 Negociações com o FMI e aspectos que influenciaram na financeirização da economia brasileira

O cenário interno do Brasil no início dos anos de 1980 era composto por um período de ditadura militar, acompanhado de uma dívida que crescia cada vez mais devido às implicações externas. No momento em que o país recorre aos programas de empréstimos do FMI, ele passa a adaptar suas ações conforme as metas esperadas pela organização. Em 1982, no período de Figueiredo, a política seguida pelo Brasil e aceita pelo Fundo, foi a redução dos investimentos públicos, desvalorização cambial e

austeridade na política monetária, assim compondo um grupo de medidas contracionistas na economia, que visavam aumentar as exportações, mas que, ao mesmo tempo, causaram queda na produção interna do país (SALOMÃO, 2016).

Assim, no início de 1983, o país realizou a negociação de um acordo EEF (Programa de Financiamento Ampliado) e se comprometeu em intensificar suas medidas contracionistas. As cartas enviadas durante esse primeiro período de negociações garantiam a atuação do país em segurar o aumento da inflação em 70%, o que não foi cumprido. Delfim Netto, ministro de Figueiredo na ditadura, enviou várias cartas a fim de estabelecer um acordo *stand-by* inicialmente, entretanto, este nunca foi implementado em sua forma plena (CERQUEIRA, 1997, p. 16, 35-36 *apud* ALMEIDA, 2014; SALOMÃO, 2016).

A segunda parcela dos recursos para pagamentos das dívidas foi bloqueada pelo FMI, e o Brasil se encontrava em situação inviável para o cumprimento das metas definidas. Furtado (1987) faz uma crítica a essa negociação, uma vez que o FMI colocava a contração fiscal como medida necessária para a situação brasileira, sendo que o problema da crise em que o país se encontrava era global e estrutural, então a adoção de medidas de curto prazo, ou que envolviam políticas monetárias e fiscais que visavam reduzir a demanda, não poderiam ser efetivas para a situação (FURTADO, 1987 *apud* SALOMÃO, 2016).

O FMI liberou a segunda parcela para o país somente após uma reforma que desindexou os salários e que apresentou resultados como redução nos níveis de renda. Além disso, o Fundo ainda definiu novas metas, que visaram principalmente a redução da inflação que não havia sido cumprida anteriormente. Em 1984 a situação das contas do balanço de pagamentos começa a melhorar, e ocorreu aumento das exportações e das reservas internacionais. Entretanto, o país iniciou o período de mudança no regime político, e os encontros a seguir com a organização foram feitos para traçar o perfil da dívida externa do país, mas acompanhado de um processo de discordâncias entre o país e a organização (SALOMÃO, 2016; ALMEIDA, 2014).

Em 1985, o governo tentou pressionar os credores do Clube de Paris¹⁵ para o reescalonamento das dívidas, mas eles exigiam acordo *stand-by* com o FMI inicialmente. Essa situação se desenrolou até 1987, quando é declarada a moratória. Nesse período, o Brasil renegociou diretamente com o Clube de Paris, e Bresser-Pereira como novo

¹⁵ Instituição informal que coordena os esforços de cobrança e de eventual renegociação de dívida com devedores públicos, sejam eles governos ou entidades subnacionais (Ministério da Economia, 2017).

ministro à época desejava continuar as negociações sem intermediação do FMI. Entretanto, o secretário do tesouro dos EUA, James Baker, se recusou a formular negociações da dívida sem adoção e cumprimento do país aos programas do FMI (PEREIRA, 1988; 1989 *apud* ALMEIDA, 2014, p. 482).

A situação então, continuou em um certo impasse, até que Mailson da Nóbrega assumiu o lugar de Bresser-Pereira, e assim, assinou mais uma carta de intenção, que visava acordos próximos a um *stand-by*. Os anos de 1990 também foram marcados por outras questões com desdobramentos mundiais relevantes, como a crise do México, seguida pela crise na Ásia, além da moratória da Rússia e a crise no Brasil que foi, de certa forma, afetada por essas crises econômicas externas (ALMEIDA, 2014).

Como visto, então, durante os anos de 1980, a relação com o Fundo focou em envio de cartas de intenções e de alguns relatórios ao Fundo em relação às medidas implantadas, identificando se as metas foram ou não cumpridas. Nos anos 1990, em um novo acordo fechado, o FMI mudou sua abordagem diante dos países que adotavam seus programas. Como será melhor explicado abaixo, quando o país recorre novamente à adoção de um novo programa de empréstimo do Fundo em 1998, é visto que as condicionalidades são automaticamente incorporadas, de modo que as políticas macroeconômicas e estruturais passam a compor as negociações como necessárias para que os empréstimos continuassem ocorrendo (CARVALHO, 2003).

Antes da entrada de Collor, internacionalmente o Plano Baker¹⁶ começava a ser formulado. Este visava novas formas de negociação de créditos e fornecimento de empréstimos. Além disso, na construção desse Plano, o FMI, em consenso com os banqueiros dos EUA e com o Banco Mundial, entendia que era necessário separar os interesses dos bancos privados das políticas e estratégias seguidas para as dívidas externas. Ainda depois do fracasso do Plano Baker, em uma nova tentativa foi constituído o Plano Brady¹⁷, que estabelecia que o FMI e o Banco Mundial deveriam incentivar esses países endividados a desenvolverem formas de garantir a emissão de novos títulos da dívida. Além disso, esse plano ainda colocou que a redução da dívida dos países só ocorreria caso eles se conformassem com as condicionalidades estabelecidas por ambas

¹⁶ Plano que previa reestruturação da dívida dos países deficitários, de forma que eles deveriam seguir com algumas políticas vinculadas às expectativas do mercado.

¹⁷ Visava que os países deficitários trocassem seus empréstimos de bancos comerciais por títulos garantidos, por papéis do Tesouro americano (WEEKS-BROWN e MÜHLEISEN, 2019).

organizações internacionais (CERQUEIRA, 1997, p. 59-60; MEYER, 1992, p. 51-90 *apud* ALMEIDA, 2014, p. 483; BRESSER-PEREIRA, 1989).

A partir de Collor, a carta de intenção negociada nesse período acabou por não ser implementada devido aos resultados não efetivos do plano de estabilização colocado naquele período. Entretanto, ocorreu uma negociação de reescalonamento entre o país e o Clube de Paris em 1992, sem intermediação do FMI. Em 1995, com FHC na presidência, a moratória foi suspensa, assim como foi conduzido por meio do Plano Real um processo de ajuste que solucionou parcialmente os problemas da dívida. Além disso, esse foi o período em que era necessário controlar os efeitos das crises do México, e seguir com um controle da estabilidade cambial (ALMEIDA, 2014).

A macroeconomia e articulação do Plano Real introduziu o Brasil em um nível de vulnerabilidade que, mais uma vez, o levou às negociações de acordos com o FMI. Políticas como o aumento das taxas de juros direcionadas para atrair financiamento externo e dependência do setor financeiro que surgiu a partir dessa ótica, foram algumas das principais consequências desse período. Além disso, os efeitos da vulnerabilidade externa foram intensificados, fato que pode ser comprovado com a crise da Ásia em 1997, em que ocorreu uma alta fuga de capitais da periferia em direção ao centro em busca de segurança, e, conseqüentemente, o Brasil perdeu grandes reservas internacionais. A crise da Rússia foi mais uma prova dessa alta vulnerabilidade, que provocou novamente o redirecionamento dos capitais em títulos e aplicações mais seguras (BUENO, 2006b).

O Plano Real, além disso, procurou por políticas de

[...] concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do estado, e uma reforma previdenciária para cortar gastos públicos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado. Em paralelo, mas tudo contribuindo para o mesmo resultado, adotou-se uma política monetária de elevadíssimos juros reais e um controle fiscal bastante rígido (buscando gerar polpudos superávits primários) e deslanchou-se o processo de privatização (PAULANI, 2012, p. 93).

Nesse contexto, mais uma vez o Brasil negociou com o FMI em 1998, em que foi concedido um acordo *stand-by* e o FMI também liberaria o uso de reservas da *Supplemental Reserve Facility* (SRF) – que seria uma tentativa do FMI de ser prestador de última instância –, mas o Brasil, para isso, deveria manter as reservas de câmbio em um certo nível, além de apresentar superávits primários. Bueno (2006b) coloca que políticas foram tomadas com intenção de facilitar o acesso do país a recursos em dólares,

assim visando garantir o fluxo do mercado financeiro internacional para o Brasil (ALMEIDA, 2014; BUENO, 2006b).

Entre 1998 até 2002 ocorreu a negociação de três acordos, e é justamente a partir desses acordos que é possível analisar melhor os efeitos do FMI e das condicionalidades no Brasil. Como coloca Bueno (2006b), a negociação de 1980 isolou o Brasil do restante das questões mundiais, e nos anos de 1990 as condicionalidades, através das políticas neoliberais, inseriu o país nas finanças internacionais, justo porque o Brasil passou a ser influenciado pelas condições do mercado financeiro e se tornou diretamente dependente das suas expectativas.

As explicações utilizadas pelo governo brasileiro para a adoção de medidas que visavam seguir as condicionalidades eram dadas com os pronunciamentos de Pedro Malan, Ministro da Fazenda à época, que argumentava que o programa era brasileiro (tentando isolar as interpretações de que se tratava de prática de *ownership*, como discutimos no capítulo anterior) e que era necessária a sua adoção devido à confiabilidade da comunidade financeira internacional, assim podendo garantir que o mercado financeiro reconhecesse os esforços brasileiros para se adequar às políticas de desenvolvimento “necessárias” para a sustentação de sua posição nas negociações internacionais, apresentando disciplina fiscal e comprometimento com essa visão (BUENO, 2006b).

Bueno (2006b) acrescenta que, ao analisar os pronunciamentos de Malan, pode ser visto o grau de *ownership* em momentos em que são enfatizadas a noção de que o programa econômico seria totalmente brasileiro e que a população poderia se identificar com as políticas e medidas propostas pelo governo. Além disso, quando Malan aponta que o mercado financeiro reconheceria os esforços do Brasil por essas medidas, ele consequentemente considera que essas mudanças estruturais adotadas são totalmente frutos de decisões internas, ou seja, ele exclui as interferências externas, como o FMI, das determinações desse novo programa político (BUENO, 2006b).

Entretanto, como colocado por Carvalho (2003), quando foi assinado esse acordo em 1998 não havia muito a ser estipulado em relação às reformas liberalizantes, porque o país já havia aplicado ou estava em processo de implementação da maioria daquilo que foi apontado pelo Fundo. Nessa situação, o autor coloca que a ideia de *ownership* não pode ser um conceito necessariamente adotado no Brasil nos anos 1990. Isso porque o país, devido às políticas adotadas desde 1980 e devido à motivação política do partido

que estava no poder, já seguia implementando essas políticas econômicas neoliberais desde muito antes.

Ainda durante as negociações da década de 1990, pode ser considerada a mudança de visão adotada pelo FMI para a resolução do problema da dívida externa brasileira. O eixo das políticas implementadas agora não focava apenas em redução dos gastos fiscais, de contração da demanda, como nas metas esperadas nos anos de 1980. O FMI propõe ajustes que agradam o mercado financeiro, como é visto durante os pronunciamentos de Malan. Assim, as medidas visavam também resultados de baixa inflação, políticas fiscais restritivas e pró mercado (BUENO, 2006b).

Dessa forma, inicialmente como forma de apresentar o compromisso brasileiro diante dessas condicionalidades do acordo, as ações prévias foram definidas e implementadas. O programa de estabilização fiscal em 1998 pode ser visto como um dos primeiros passos do Brasil para seguir com o acordo, assim como a trajetória da dívida externa e os esforços para sua permanência dentro dos limites estabelecidos, denotando claros esforços em favor da mudança no comportamento das contas públicas para promover superávits a qualquer custo (BUENO, 2006b).

De modo geral, as mudanças estabeleciam políticas ainda apoiadas na redução dos gastos fiscais, mas que agora levaram o Brasil a passar por uma mudança na sua estrutura econômica para atender interesses do mercado financeiro. Com isso, inseriu-se o país na lógica neoliberal, a partir de políticas liberais do ponto de vista econômico e financeiro, além de outras que promoveram mudanças inclusive nas relações do mercado de trabalho e outras tidas como necessárias para o mercado externo.

Em relação às leis mais diretas sugeridas pelo FMI, a urgência apontada por esta organização de austeridade fiscal no Brasil levou à exigência do Fundo quanto à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal e a definição de parâmetros para o desenvolvimento de superávits primários no país. Além disso, essa medida ainda continuou sendo utilizada pelo governo Lula. Com isso, Carvalho (2003, p. 22) coloca que “essa foi uma demanda do Fundo que tomou forma de condicionalidade explícita [...]. Ela está presente na primeira carta de intenções e será reproduzida, com metas quantitativas diversas, em todas as cartas subsequentes”. Assim, Carvalho (2003) deixa claro que o que era uma meta para o FMI com prazo a ser aplicado se tornou, quando as medidas alcançam também o governo Lula, a tentativa de projeção de algo estrutural.

A vinculação do FMI com políticas visando o mercado financeiro, conforme visto no capítulo 2 a partir dos anos 1990, é um dos pontos principais para identificar de que

forma a organização procurou inserir essas políticas de favorecimento à valorização financeira no espectro político do país. Além disso, é importante entender que, desde os anos 1980, eram aconselhadas medidas, de certa forma, neoliberais para o país, que enfraqueciam cada vez mais a sua economia. Nos anos 1990, o Brasil retorna a um novo programa do FMI, porque, de certa forma, já se encontrava vinculado a essa perspectiva neoliberal, ainda que, numa fase embrionária de implementação, a mesma claramente já tivesse demonstrado seu fracasso em garantir crescimento sustentado e desenvolvimento à economia brasileira.

Na próxima seção serão apresentados os aspectos de financeirização da economia brasileira, assim sendo possível compreender de que forma os ajustes ocorreram e causaram profundos impactos na situação do país, retomando, para tanto, a influência do FMI.

3.2 Financeirização da economia brasileira

Carcanholo e Paineira (2002) apontam que nos anos 1990 os países da América Latina, após o processo de abertura financeira, tiveram uma perda na autonomia das suas políticas econômicas, além de terem perdido parte de sua capacidade para responder a crises externas. A perda da autonomia da política econômica é consequência da abertura do sistema financeiro, o que levou à adoção de políticas monetárias pró finança, como o fim do controle das taxas de juros e do preço dos ativos domésticos, duas medidas que impactam na entrada de capitais nos países.

Ou seja, os autores apontam que o regime de câmbio potencializa as consequências do grau de abertura financeira nos países, sendo esse então aquele que provoca a vulnerabilidade externa. No caso do Brasil, os períodos em que foi possível identificar maior vulnerabilidade estão ligados à fase pós implementação do Plano Real e em que a renegociação da dívida começou a assumir as propostas do Plano Brady (CARCANHOLO; PAINCEIRA, 2002).

Carcanholo e Paineira (2002) ainda apresentam a problemática dos fluxos de capitais. Primeiro porque o fluxo de capital de curto prazo decorrente de inovações financeiras ocorridas nos anos 1990 segue variações de acordo com a sua remuneração. O fluxo de capital de longo prazo (em grande parte aqueles que compõem a conta de investimento direto) tendia a ser mais duradouro. Assim, antes dos anos 1990, considerava-se uma menor volatilidade de capitais, pois os capitais entrantes dirigiam-se

a investimentos em estrutura produtiva, com maior prazo de maturação. Entretanto, devido às inovações financeiras, foi, em certo sentido, possibilitada a diluição da noção de prazo, particularmente em função da criação de operações de *hedge*, caracterizadas justamente pela oferta de mecanismos financeiros capazes de minimizar os riscos inerentes aos negócios, reduzindo a possibilidade de perdas futuras oriundas de oscilações nos preços, seja de mercadorias, ações, moeda ou títulos, e de alterações em variáveis macroeconômicas. Trata-se de uma cobertura ao investidor, que traz como consequência, contraditoriamente, uma maior inclinação ao risco. Ou seja, por ter disponíveis estratégias de diluição de riscos o capital estrangeiro alcança uma ferramenta que reduz seus riscos individuais ampliando os riscos coletivos, em especial aqueles que recaem sobre os países periféricos, contra os quais as operações de *hedge* são feitas. Isso implica maior entrada de capitais especulativos nas economias periféricas.

Uma segunda questão tem que ver com as remessas de lucros e dividendos realizadas como contrapartida aos investimentos produtivos computados como investimento direto estrangeiro (IDE). Como essas remessas envolvem saída de capital, os IDEs passam a também apresentar riscos para as economias periféricas, inclusive num contexto de generalização das operações de *hedge*, que retiram quaisquer inibições à entrada.

Em linhas gerais, as inovações financeiras são compostas por serviços de securitização – reciclagem de créditos antigos, aumento das dívidas em títulos e outras atividades financeiras que envolvem créditos e capitais – e por expansão dos mercados de derivativos – através dos quais são criados contratos cujos valores são derivados de um ativo subjacente (que pode ser uma mercadoria, um título ou a própria taxa de juros); daqui emergem os contratos futuros, contratos a termo, as operações de swap, os mercados de opções e outras tantas operações (CORRÊA; PEREIRA, 2016).

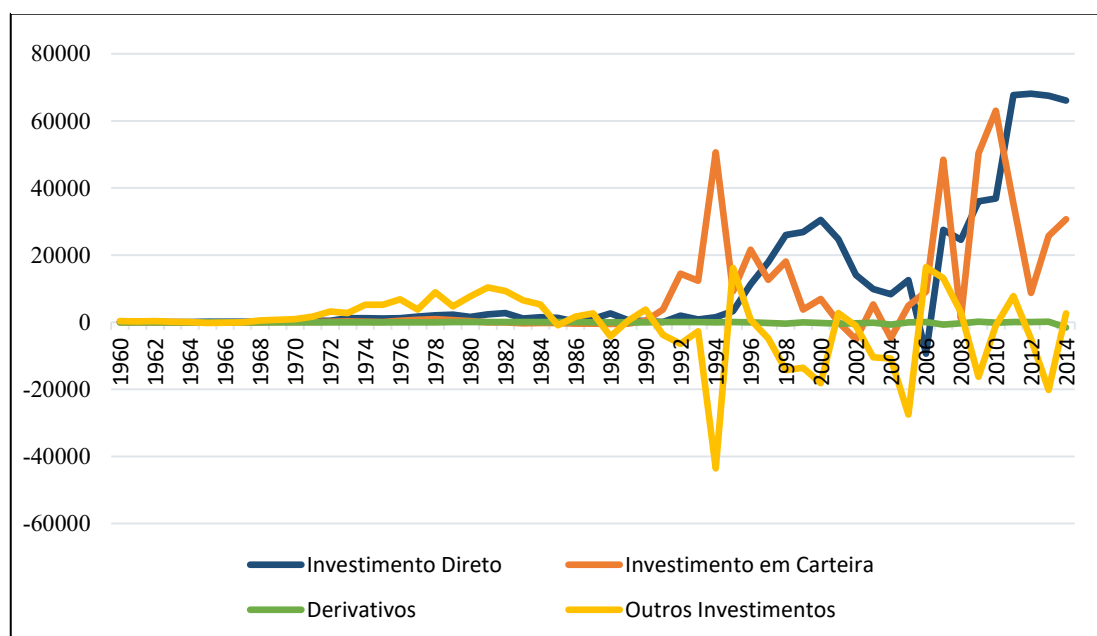
Essas inovações, então, além de comporem a entrada dos capitais pela conta de investimentos em carteira, foram também determinantes para o retorno dos fluxos de capitais aos países periféricos. Sendo assim, esses fluxos, em conjunto com os movimentos de moeda e depósito, são formadores da maior parte dos capitais extremamente voláteis redirecionados a esses países (CORRÊA; PEREIRA, 2016).

No Brasil, o processo para a entrada desses fluxos das inovações financeiras é decorrente do Plano Real, porque ele foi executado como forma de atender a demandas colocadas pelas finanças de curto prazo e também como forma de garantir o pagamento da dívida externa, securitizando esses débitos e, assim, abrindo o mercado de títulos

públicos e privados, reduzindo-se o controle à entrada do capital estrangeiro, permitindo a livre mobilidade dos fluxos internacionais de capitais (PAULANI, 2012). Este foi um processo construído nas bases do Plano Brady, que, conforme visto, visava garantir que as dívidas dos países periféricos fossem passadas aos mercados de capitais – ou seja, o governo lançava os títulos de dívida e utilizava esse dinheiro para pagar os bancos que ele devia.

O gráfico abaixo representa parte desses movimentos indicados. Assim, no período inicial dos anos 1990 temos a abertura e expansão da conta financeira devido ao Plano Brady, conforme visto acima.

Gráfico 1 – Conta financeira brasileira (1960-2014)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Bacen (2020).

Analisando o comportamento do investimento direto é possível compreender que, antes da abertura, esta conta era mais estável e os fluxos não eram tão voláteis como se apresentam após os anos 1990. Assim como a conta de outros investimentos que também sofre alterações por passar a apresentar os serviços de moeda e depósitos¹⁸.

¹⁸ O item moeda e depósitos compõe a conta financeira do balanço de pagamentos e diz respeito à possibilidade de residentes manterem recursos em moeda estrangeira fora do país. Trata-se de um passivo, pois representa uma parte dos haveres nacionais detidos por não-residentes, sendo registrado com sinal negativo, como um fluxo de saída parecido com o de um investimento feito por um residente no exterior.

Esses movimentos todos levam a um acúmulo de reservas internacionais no início da década, situação que se reverte a partir de 1995 em que

[...] todos indicadores demonstram um aumento da vulnerabilidade das contas externas, como exemplos significativos destacam-se: (i) o serviço da dívida sobre exportações passou de 42,2% no segundo trimestre de 1995 para 90,4% no final de 2000; (ii) as reservas sobre a dívida externa total, que chegaram a 32% no final de 1995, atingem a 13,5% ao final de 2000; (iii) a dívida externa total sobre exportações cresce de 3,4 anos no início de 1996 para 4,3 anos ao final de 2000; e (iv) os juros líquidos correspondiam a 16% das reservas no final de 1995 e atingem 47% no final de 2000. (CARCANHOLO; PAINCEIRA, 2002, p. 15).

Ainda, com a intenção de reforçar a importância de entender a entrada dessas inovações financeiras no país, e a fim de demonstrar a condição de financeirização subordinada da economia brasileira, Bruno (2007) apresenta que, ao fim do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o governo brasileiro se utilizou da criação da Correção Monetária (CM), em que se indexavam os ativos financeiros à evolução da inflação. Assim, garantiu-se a reposição de perdas pela inflação aos credores e reduziram-se os riscos de perdas financeiras. A CM em 1980 foi utilizada novamente com as mesmas intenções anteriores, e uma das consequências disso foi a perda da função da moeda brasileira como reserva de valor. Isso porque os ativos indexados à inflação substituíam a moeda corrente nessa função. Desta forma, os lucros bancários se desenvolviam e a liquidez passava a ser controlada por essas instituições financeiras (BRUNO, 2007).

Ou seja, segundo o autor, nos anos de 1980 a economia do Brasil apresentou o início do processo de financeirização, em que devido a correção monetária, a origem do lucro dos grandes bancos era procedente dos ganhos inflacionários. Ao constatar a consolidação das estruturas bancárias em 1990, Bruno (2007), considera que a partir desse período, o país estava preso às políticas do capital bancário-financeiro e das empresas não financeiras que passaram a ter maior influência nas definições políticas do país. E, ainda, devido às políticas que passam a ser adotadas nos anos 1990 com o Plano Real, que é apresentado como um gigantesco plano de estabilização, forma-se internamente com mais clareza um espaço que pudesse atrair a entrada de capitais externos de curto prazo (BRUNO, 2007; BRUNO; CAFFE, 2017; PAULANI; PATO, 2005).

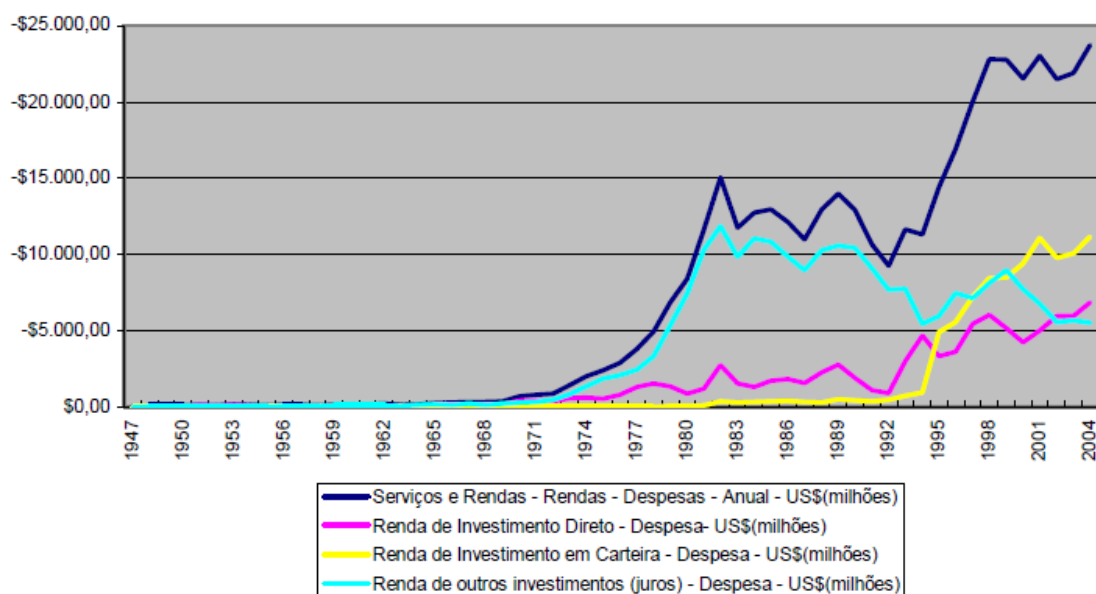
Bruno (2007), ao analisar alguns indicadores da taxa de financeirização (que relacionam as taxas reais de juros Selic, o estoque de ativos em poder das famílias e empresas e o estoque de capital fixo produtivo), nota que, no período entre 1967-1990 é possível visualizar um crescimento da taxa de financeirização (razão entre o estoque de ativos e capital produtivo) devido à CM, conforme já explicado acima. E esse crescimento

da taxa também se dá em um segundo momento, entre 1991-2005, em que ela cresceu de acordo com o crescimento da taxa básica de juros da economia brasileira, historicamente muito elevada.

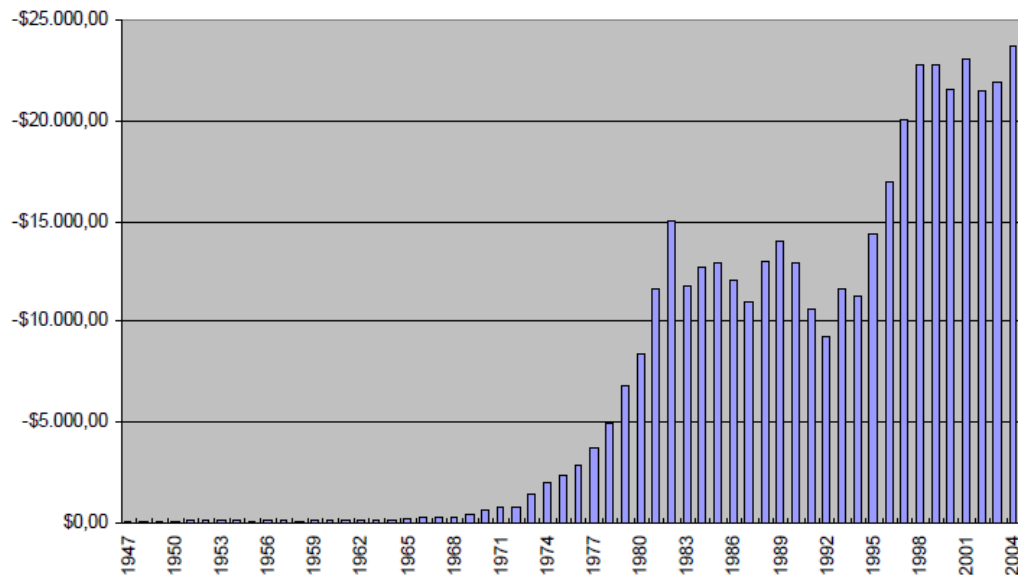
Nader e Silva (2017) se utilizam dessa compreensão para demonstrar que o Estado brasileiro pode ter passado de um processo de financeirização por inflação para um processo de financeirização subordinada aos mercados financeiros a partir dos anos 1990. Notam que “[...] o Brasil busca uma forma de inserção mais ativa no processo de financeirização internacional, ainda que de forma subordinada” e que “serviu de instituição reguladora e organizadora de um modo particular de desenvolvimento capitalista [...]” (NADER e SILVA, 2017, pp. 55-56).

Essa subordinação, conforme colocado por Nader e Silva (2017), a partir das reformas estruturais para promover um ambiente favorável ao setor financeiro, faz com que a relação entre a dívida pública e a renda oriunda dos juros passe a ser o eixo da expansão financeira no Brasil. Isso pode ser percebido através da demonstração feita por Paulani e Pato (2005), em que as despesas do país com pagamento de juros de investimento em carteira, lucros, serviços de fatores de produção e o envio de renda ao exterior – sendo esses os fluxos oriundos das inovações financeiras – cresceram 1.085% entre 1975-2004 (passaram de US\$2 bilhões para US\$23,7 bilhões); enquanto o PIB, no mesmo período, cresceu apenas 129%.

Esses movimentos de grandes saídas para o pagamento de compromissos financeiros podem ser observados nos gráficos abaixo.

Gráfico 2 – Renda de Investimentos Despesas (US\$ milhões) 1947-2014

Fonte: Paulani e Pato (2005, p. 5).

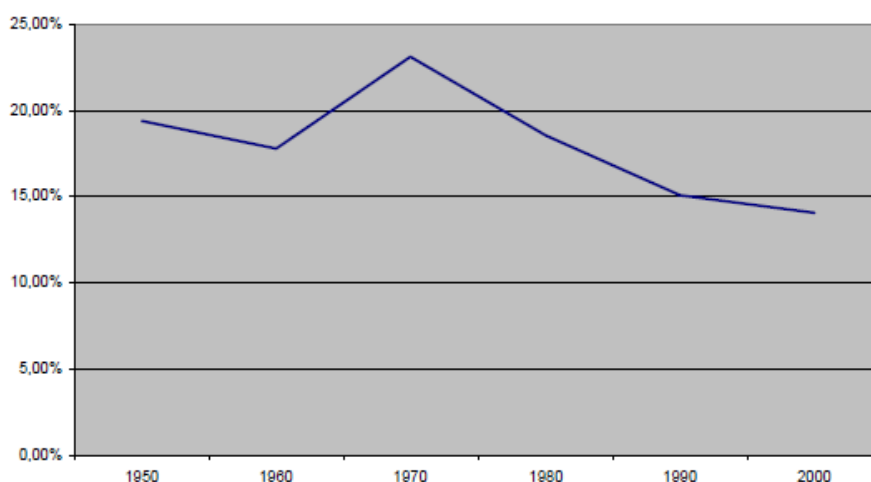
Gráfico 3 – Serviços e Rendas – Rendas (investimento direto + investimento em carteira + juros de outros investimentos + salários e ordenados)

Fonte: Paulani e Pato (2005, p. 6).

Conforme colocado nos dois gráficos acima, é possível compreender que o aumento dessas despesas é intensificado de acordo com a abertura da conta de investimentos em carteira, a desregulamentação das finanças e os movimentos que isso provocou na conta de investimento direto e em outros itens da conta financeira.

Além disso, devido a esse movimento, é possível atestar uma incapacidade de crescimento do país, porque não há ações para facilitação da produção de bens e serviços, de modo que o PIB e o PIB per capita entram em declínio relativo. A economia brasileira passa a ter a função de exportar capital líquido devido às dificuldades de formação de capital fixo – conforme demonstrado no gráfico 4 a seguir – e de levar adiante despesas crescentes de investimento em capital produtivo (PAULANI; PATO, 2005).

Gráfico 4 – Formação Bruta de Capital Fixo/ PIB (%) Média da % das décadas de 1950 a 2000



Fonte: Paulani e Pato (2005, p. 2).

Nesse contexto, o Plano Real, como já mencionado acima, assim que se apresenta como uma das principais políticas que constituíram esse ambiente para as finanças, reforça essa condição a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que surge nesse contexto com a intenção de “[...] estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo lugar e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos de fins distributivos [...] e da viabilização de investimentos públicos” (PAULANI; PATO, 2005, p. 22). Assim, sendo uma medida que buscava a solução da inflação, mas garantindo a atração dos capitais de curto prazo, propondo fortes ajustes, sem que houvesse nenhum controle sobre o benefício obtido por credores nacionais e internacionais a partir do aumento dos juros e da dívida pública.

Desse modo, diante dos autores mobilizados acima e algumas das informações referentes aos dados financeiros do Brasil, é possível concluir, em convergência com o que fazem Paineira (2011), Paulani (2012) e Amaral (2012), que os países periféricos,

ao final da década de 1990, passam a transferir cada vez mais excedentes de capitais aos países centrais – tendo os Estados Unidos como ator principal beneficiário desse processo.

Amaral (2012) ainda aponta que esse movimento representa o que Paineira (2011) entende por “exploração financeira dos países periféricos pelos centrais”, que seria a consequência da acumulação das reservas internacionais realizadas pelos países periféricos, que é realizada devido à volatilidade dos fluxos, amplificando os riscos de crises financeiras devido a seu fácil movimento de fuga.

Assim, considera-se que, diferentemente dos anos 1990 – quando esses países acumulavam déficits e pagavam altas taxas de amortização de dívidas às economias centrais –, após o fim da década países como o Brasil passam a acumular reservas internacionais em dólar, e se encontram em um sistema em que se tem o fluxo líquido de capitais negativo. Assim, “[...] as reservas externas são necessariamente investidas nos ativos mais seguros nos mercados financeiros globais e estes são emitidos pelos países desenvolvidos” (PAINCEIRA, 2011, p. 60 apud. AMARAL, 2012, p. 119).

Além disso, devido ao aumento das reservas internacionais, tem-se maior circulação da moeda doméstica, causando maior endividamento interno resultante do enxugamento da inflação causada por essa entrada de capitais externos. Dessa forma, o Brasil se valeu de políticas macroeconômicas ortodoxas, que são incentivadas por organizações como o FMI e o Banco Mundial, para estipular metas inflacionárias, apresentando a redução da oferta de moeda por meio do lançamento de títulos públicos no mercado como necessária (PAINCEIRA, 2011).

Sendo assim, seguindo o propósito do capítulo de demonstrar em que medida as negociações do FMI com o Brasil seguiram com o propósito de influenciar na financeirização da economia brasileira, demonstramos acima como políticas que eram de concordância e exigência da organização foram inseridas com o Plano Real e ao longo dos anos posteriores no país.

Além disso, em concordância ainda com as exigências do mercado financeiro, é visto que em 1990, a partir do receituário do Pós Consenso de Washington e da formulação do Plano Brady, o Fundo consegue ainda mais se estabelecer como um ator que influencia nesse processo a partir das negociações com o Brasil. E, conforme autores abordados acima, esse processo se dá de forma muito prejudicial nos países periféricos, porque a abertura para esses fluxos impede o aprofundamento de sua industrialização, reduzindo a produção de bens com mais alta incorporação de tecnologia, o que conduz,

inclusive, a casos de desindustrialização precoce e a uma divisão internacional do trabalho muito desvantajosa, além de apresentar ainda mais riscos a essas economias devido à possibilidade sempre presente de ocorrência de crises financeiras que, via de regra, provocam grandes fluxos de saída de capitais, fragilizando substancialmente suas estruturas de financiamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado nos capítulos desse trabalho, a atuação do FMI no Brasil representou mais do que apenas a vontade de emprestar recursos a um país que levava adiante um projeto de desenvolvimento da sua indústria e que, mais tarde, passa a enfrentar problemas em seu balanço de pagamentos em razão de uma explosão de seu endividamento externo, reflexo de decisões de política econômica levadas a cabo por outros países com os quais o Brasil tinha estabelecido compromissos. Ou seja, o FMI, muito cedo, revela que perdeu suas características originais de instituição dedicada a colaborar com o desenvolvimento dos países, assumindo muito mais o papel de policiar e conduzir informalmente os países a adotarem políticas favoráveis ao aprofundamento das formas financeiras de valorização de capital no plano internacional.

As condicionalidades atreladas a esses recursos representaram as mudanças incentivadas principalmente pelo mercado financeiro e pelos interesses diretos dos Estados Unidos. Assim, a partir do fim das políticas de Bretton Woods e a reestruturação feita no sistema, que passa a viabilizar a atuação do mercado financeiro, o FMI se reorganiza em torno das condicionalidades para acompanhar essas mudanças e garantir que elas fossem implantadas nos países deficitários como o Brasil. Isto se desenhou a partir do exercício de interferência direta na política econômica brasileira, uma vez que o Fundo não deixava alternativas a um país que carecia de capital estrangeiro para o fechamento de suas contas, sob pena de se ver aliado das relações econômicas internacionais, fossem elas comerciais ou não.

Foi, nesse sentido, delegada certa autonomia à organização para que pudesse propor, acompanhar, criticar ou endossar, reformular, reimplementar e policiar as reformas estruturais pautadas nas condicionalidades, deixando os países periféricos como o Brasil à mercê das definições do Fundo e daqueles atores e interesses por detrás das decisões e recomendações. É através das políticas recomendadas pelo FMI e, portanto, através das condicionalidades que se abrem as portas dos países periféricos às políticas neoliberais, tidas como única via possível ao desenvolvimento, que, ademais, eram impossíveis de serem barradas a partir da atuação desses países dentro do Fundo, dada sua estrutura interna de organização. Assim, com essa falta de representação capaz de garantir políticas mais lógicas com sua economia, as crises de endividamento tornaram possível à organização que se consolidasse como uma ferramenta para incentivar e garantir que as medidas neoliberais fossem implantadas nos países.

Além disso, ao se adequar desde os anos 1980 às políticas do Consenso e depois do Pós Consenso de Washington, essas condicionalidades provocam desestruturação econômica nos países periféricos, que passam a apresentar um alto nível de vulnerabilidade externa, assim sendo prejudicados por crises e outras decisões que passam a afetá-los direta e profundamente.

Dessa forma, conforme apresentado, o Brasil se insere nesse contexto a partir de uma financeirização subordinada que prejudica o desenvolvimento de sua economia e que reduziu o crescimento da produção interna, pelo menos em termos relativos. Além disso, o país ainda foi inserido em uma situação de permanente alto risco de enfrentamento de crises financeiras, algo que beneficia os países centrais – em destaque os EUA, que colocam esses países como o Brasil apenas como ambientes de valorização financeira; ao considerar-se a própria estrutura organizacional do FMI, em que a organização tem como maior parte economistas oriundos dos EUA, e ao verificar que esse país é o maior beneficiado pelas quotas da organização e pelo sistema monetário internacional que se estabelece, esta percepção se torna ainda mais verdadeira.

Ao que nos parece, o FMI serviu de instrumento para que os EUA consolidassem um sistema que continuasse beneficiando a sua economia, tendo a interferência nas economias dos países periféricos e a movimentação financeira que surge apoiada nas políticas neoliberais como meios para garantir a formação dessa estrutura.

Permitindo-nos fazer aqui certas ilações, talvez fosse possível concluir que a estrutura do FMI e a forma de utilização dessa organização a partir dos anos 1980 foi uma ferramenta de fortalecimento do sistema em função dos interesses dos EUA, aproximando-nos daquilo que apontava Gowan (2003) ao defender que Bretton Woods, seu fim e muito do que se seguiu posteriormente vinham no sentido de garantir os interesses estadunidenses no mundo. Derivando daí mais alguns avanços, não nos parece absurdo sugerir também que o FMI, por tudo o que foi dito até aqui, se apresenta como um braço importante no estabelecimento de um império informal dos EUA, aos moldes do que defendem Panitch e Gindin (2004), posto que seu poder não se impõe por coerção ou força, mas por meio de intervenções e condicionalidades (via Fundo, entre outras) que ataram a política econômica de diversos países a uma estrutura de centralização de poder nas mãos dos EUA – seja por meio da moeda ou das finanças – e que, ao final, fazem parecer que, de fato, as preocupações do Fundo estavam todas voltadas para a garantia do desenvolvimento econômico dos países periféricos e a solução efetiva das suas fragilidades externas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 469-496, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322014000200469&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: out/2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201420>

AMARAL, Marisa. S. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo**. Tese de doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

BACHA, Edmar. Prólogo para a terceira carta. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 412, p.5-19, out. 1983.

BAER, Mônica; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; STRACHMAN, Eduardo & TONETO Jr., Rudinei. **Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional**. CEBRAP/FUNAG/SGPL/PNUD. Campinas, Revista Economia e Sociedade, n. 4, 1994, p. 79-126

BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. **Rules of the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press. (2004a)

_____. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**. Vol. 53, No. 4, (2004b) pp. 699-732

BARUCO, Grasiela C.C. e GARLIPP, José Rubens Damas. 2005. **Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária**. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política. Campinas: SEP, maio.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BRAGA, José Carlos de Souza. (1987), "Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo", in: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. **Poder e Dinheiro. Uma Economia Política da Globalização**, Ed. Vozes, Petrópolis.

BRASIL, Banco Central do. **Tabelas especiais**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>>. Acesso em: jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Plano Brady. **Isto É - Senhor**, São Paulo, 22 março 1989.

BRUNO, M. Regulação e crescimento econômico no Brasil: um regime de acumulação bloqueado pelas finanças. Trabalho apresentado no XII Enep, São Paulo, 2007 e publicado sob o título “A marcha conquistadora do dinheiro” na **Revista Insight Inteligência**, Edição Comemorativa, n. 39, 4 trimestre, dezembro de 2007

BRUNO, M; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 26. p. 1025-1062, Dec. 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182017000401025&lng=en&nrm=iso>. acesso em 24 Jan 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art8>

BUENO, Fábio M. As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional. Revista Economia Política Internacional: **Análise Estratégica**, n. 9, jul-dez 2006a.

_____. **A nova tutela do FMI: uma análise da política econômica dos acordos com o Brasil entre 1998 e 2002**. 2006b. 116p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **A vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2005.

CARVALHO, F Cardim de. A Influência do FMI na Escolha de Políticas Macroeconômicas em uma Economia Emergente: o Caso do Brasil', in: J. Sicsú, J. L. Oreiro e L. F. de Paula (orgs.) **Agenda Brasil: Políticas Econômicas para o Crescimento e Estabilidade de Preços**. Barueri-SP. 2003.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Ed. UNB, 2002

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, 1995.

CONTI, B. M. D., D. M. PRATES, and D. PLIHON. “A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos.” **Economia e Sociedade**. Campinas, v.23, n.2, p. 341–72. 2014

CORRÊA, Vanessa Petrelli; PEREIRA, Vanessa de Paula. Hierarquia das moedas e fluxos de capitais para países periféricos: a vulnerabilidade dessa equação no período pós 2008. In: **O Futuro do Desenvolvimento**. Helena M.M. Lastres, José Eduardo Cassiolato, Gabriela Laplane e Fernando Sarti. Campinas, p. 115-159

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital**. São Paulo, Editora 34, 2000.

FMI. Executive Directors and Voting Power. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2019.

FMI. Factsheet: The IMF at a Glance. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>>. Acesso em: 10 out.2019.

FMI. Senior Officials. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/senior-officials>>. Acesso em: 10 out. 2019.

GIAMBIAGI, F., VILLELA, A., BARROS DE CASTRO, L., & HERMANN, J. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Campus, Rio de Janeiro, 2005.

GOWAN, Peter. **A Roleta Global**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI**. Editora FGV, 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2003.

LAPAVITSAS, C. “Theorising Financialisation”. em: **Work, Employment & Society**, vol. 25, n. 4, p. 611-626. 2011

LOPREATO, F. L. C. Novos tempos: política fiscal e condicionantes pós-80. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 125-154, jan./jun. 2004.

NADER, Giordanno; SILVA, Edson Mendonça da. Acumulação financeira e desenvolvimento na periferia: notas sobre o processo de financeirização no Brasil pós-estabilização monetária. **Oikos**, Rio de Janeiro, p.47-61, jun. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista – o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PAINCEIRA, Juan Pablo. **Central Banking in Middle Income Countries in the Course of Financialisation: a study with special reference to Brazil and Korea** (Tese de Doutorado). Londres: SOAS, University of London, 2011.

PAINCEIRA, J. P; CARCANHOLO, M. D. Abertura financeira e vulnerabilidade externa na América Latina: os impactos sobre o Brasil, México e Argentina. **Texto para Discussão**. n.º 4, IE/UFRJ, 2002.

PANITCH, L. & GINDIN, S. “Capitalismo global e império norte-americano”. In: **O novo desafio imperial**. PANITCH, L. & LEYS, Colin (ed.). Socialist Register 2004: CLACSO; Londres: Merlin, 2006

PAULANI, L. “A Inserção da Economia Brasileira no Cenário Mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história”. In: **Boletim de Economia Política Internacional**, n. 10, abr./jun., pp. 89-102. Brasília: IPEA, 2012.

PAULANI, L.; PATO, C. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século. In: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do Governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SALOMAO, Ivan. Do Estrangulamento Externo à Moratória: A Negociação Brasileira Com o FMI no Governo Figueiredo (1979-1985). **Rev. econ. contemp.** [online]. 2016, vol.20, n.1, pp.5-27. ISSN 1415-9848. <http://dx.doi.org/10.1590/198055272011>

SERRANO, Franklin. “Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível”. In: FIORI, José Luís (org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2005.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a Vida – A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

VREELAND, James Raymond. **The International Monetary Fund (IMF): Politics of Conditional Lending Global Institutions**, Taylor & Francis, 2006

WEEKS-BROWN, Rhoda; MÜHLEISEN, Martin. **O FMI 30 anos após o Plano Brady**. Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/15/blog-the-imf-30-years-after-brady>>. Acesso em: 15 abr. 2019.